

Gasto público en educación y distribución del ingreso en el Perú	Titulo
Rodríguez, José - Autor/a	Autor(es)
Lima	Lugar
GRADE	Editorial/Editor
1992	Fecha
Documento de trabajo no.19	Colección
Costo de la enseñanza; Educación; Distribución del ingreso; Gastos públicos; Intervención del Estado; Sistema educativo; Perú;	Temas
Doc. de trabajo / Informes	Tipo de documento
http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/Peru/grade/20100727114817/ddt19.pdf	URL
Reconocimiento-No comercial-Sin obras derivadas 2.0 Genérica http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/deed.es	Licencia

Segui buscando en la Red de Bibliotecas Virtuales de CLACSO
<http://biblioteca.clacso.edu.ar>

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)
Conselho Latino-americano de Ciências Sociais (CLACSO)
Latin American Council of Social Sciences (CLACSO)
www.clacso.edu.ar



**GASTO PUBLICO EN EDUCACION Y DISTRIBUCION
DEL INGRESO EN EL PERU**

José Rodríguez González

CONTENIDO

PRESENTACION	7
RESUMEN	9
1. INTRODUCCION	11
2. EL SISTEMA EDUCATIVO PERUANO	11
2.1. Estructura formal y cobertura	11
2.2. Participación del Estado	15
2.3. Gasto público en educación	16
3. LOS EFECTOS REDISTRIBUTIVOS DE CORTO PLAZO DE LA EDUCACION PUBLICA	26
3.1. Composición de la demanda de educación por estratos	26
3.2. Impacto redistributivo de la transferencia	32
4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	36
BIBLIOGRAFIA	38

PRESENTACION

Un rasgo central de la distribución del ingreso en el Perú en las últimas décadas ha sido su altísimo grado de concentración. La evidencia estadística es contundente: el índice de Gini, la medida más convencional de este fenómeno, ha oscilado entre 0.55 y 0.58 durante el periodo comprendido entre comienzos de la década de los años sesenta y mediados de la década de los ochenta; ese nivel de concentración es posiblemente uno de los más altos a escala mundial. En dicho lapso, la proporción del ingreso total captada por el 20% más rico de la población ha sido entre cuatro y seis veces mayor a la correspondiente a la mitad más pobre de los peruanos.

A partir de julio de 1985, el gobierno de Alan García planteó explícitamente la necesidad de redistribuir el ingreso en el Perú. Para ello, además de crear algunos programas específicos de gasto con propósito redistributivo, fue práctica constante del gobierno intentar afectar la distribución del ingreso mediante una masiva intervención en los mercados de productos y factores, en base a controles de precios.

Dicho intervención también respondía a la estrategia con la cual el nuevo gobierno decidió enfrentar los problemas macroeconómicos del país. Para ese entonces los principales ajustes ya habían sido realizados por la anterior administración: las finanzas públicas estaban equilibradas, la situación de la balanza de pagos era favorable, existían 900 millones de dólares en reservas internacionales, y el tipo de cambio estaba ligeramente por encima de su nivel de paridad histórica. Sin embargo, subsistían varios problemas, entre los cuales estaba el que muchos consideran el más pernicioso para la economía: la inflación.

Frente al proceso inflacionario, el gobierno había adoptado la tesis de que su causa principal era el continuo incremento de costos causado por la política de ajustes de precios públicos, seguida durante los últimos años del anterior gobierno. Se optó así por un programa macroeconómico que, por un lado, controló estrictamente los precios y, por el otro, incrementó la demanda agregada expandiendo el gasto público, elevando los salarios y reduciendo los impuestos indirectos. Entre los controles empleados estuvieron el control cambiario para reducir costos de producción e importación de bienes claves en el consumo de los sectores más pobres, la provisión de crédito subsidiado y el estricto control de los precios de bienes y servicios públicos, instrumentos todos que determinan impuestos o subsidios implícitos para productores o consumidores. Estas medidas tenían, pues, claras implicancias redistributivas.

Con el propósito de determinar el resultado final de los esfuerzos redistributivos realizados durante el gobierno aprista, estableciendo sus alcances y limitaciones en términos de los objetivos planteados, se emprendió en GRADE el proyecto denominado "Gestión Pública y Distribución del Ingreso en el Perú", bajo la dirección de Javier Escobal D'Angelo, investigador de dicha institución. La investigación, que forma parte del conjunto de proyectos de la Red de Centros de Investigación Aplicada auspiciada por el Banco Interamericano de Desarrollo, comprende tres estudios sobre los más importantes mecanismos que el gobierno utilizó en el periodo 1985-1990 para afectar la distribución del ingreso: la política de precios de los combustibles, la política de precios y subsidios agrícolas, y la política de gasto en educación. Ya han sido publicados los resultados de los dos primeros (documentos de trabajo 17 y 18).

El presente documento recoge los resultados del tercer estudio, el referido al caso de la política de gasto público en educación. Esta temática es uno de los actuales focos de atención del área de estudios sobre políticas de educación de GRADE. Se intenta evaluar aquí el impacto redistributivo de corto plazo generado por el gasto estatal en el sistema educativo público, a través de la participación de cada estrato de ingresos en el total de las transferencias que dicho gasto implica. A diferencia de los otros dos estudios, que cubren todo el gobierno aprista, el estudio se centra en el periodo 1985-86, años para los cuales se llevó a cabo la última Encuesta Nacional de Niveles de Vida (ENNIV). Así, antes que la dinámica de corto plazo en ese periodo, lo que se pretende con ese corte transversal es determinar las características estructurales del gasto en educación en nuestro país.

GRADE desea expresar su reconocimiento al Banco Interamericano de Desarrollo por el apoyo financiero prestado para la realización de este análisis. Del mismo modo, agradece a las instituciones que auspician al Consorcio de Investigación Económica -el Centro Internacional de Investigación para el Desarrollo y a la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional-, cuyo apoyo ha posibilitado la realización de numerosos estudios e investigaciones previas a este trabajo y su presente publicación. Por su parte, el autor, investigador asociado a GRADE durante 1991 y parte de 1992, y actualmente docente e investigador del Departamento de Economía de la Universidad Católica del Perú, desea agradecer a Paul Glewwe y al Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) por haberle permitido el empleo de los resultados de la ENNIV, y a Milagros Peña y Máximo Torero, quienes lo asistieron en la realización de la investigación.

Lima, setiembre de 1992.

RESUMEN

En este estudio se evalúa los efectos que el gasto público en educación ha tenido sobre la distribución del ingreso en el Perú. Las transferencias desde el presupuesto público son analizadas revisando el destino del gasto en educación por estratos socioeconómicos, y su impacto de corto plazo en términos de la mejora del ingreso familiar y la modificación de la estructura distributiva.

El estudio se inicia con una revisión de la estructura del sistema educativo peruano, la participación estatal en dicho sistema y el modo en que se asigna el gasto entre los distintos niveles educativos. Se constata que, pese a que el Estado peruano ha impulsado el incremento de los niveles educativos de la población en las últimas cinco décadas, la importancia relativa asignada al sector educación ha caído sustancialmente en los dos últimos decenios. Asimismo, ha aumentado la importancia en el presupuesto público del gasto en educación secundaria y superior a costa de una reducción relativa del gasto en el nivel primario. Ello, en un contexto donde la demanda por educación primaria no estaba adecuadamente cubierta, habría generado efectos regresivos en la distribución.

Sostiene este estudio que el sistema público de educación podría ser calificado como un mecanismo progresivo de redistribución si las transferencias son evaluadas desde el punto de vista de la proporción que representan del ingreso de las familias de cada estrato. Sin embargo, las transferencias realizadas durante el pasado decenio resultan regresivas en términos de la demanda potencial del servicio educativo público correspondiente a cada estrato: existe un enorme porcentaje de la demanda de los estratos más pobres que no ha sido satisfecha por el Estado, que en cambio derivó recursos a atender la demanda de los estratos más ricos. El gasto en los niveles educativos básicos, donde se concentra la demanda de los más pobres, ha decrecido sostenidamente, al tiempo que aumentaba el gasto en los niveles superiores, donde se concentra la demanda de los estratos medios y altos.

En realidad, en términos absolutos las transferencias per cápita al estrato más rico han sido muy superiores a las recibidas por el estrato más pobre; sin embargo, como dichas transferencias resultan significativas en relación a los magros ingresos de este último estrato, se genera la paradoja de que los pobres aceptan la permanencia de un sistema regresivo. En todo caso, si bien existe consenso respecto a que el gobierno debe gastar más y mejor en todos los niveles educativos, debe recordarse que si se quiere atender preferentemente a los sectores más pobres se debe mejorar la focalización de dicho gasto.

SUMMARY

This study evaluates the income distribution effects of educational public expenditures in Perú. It estimates public budget transfers to the various socioeconomic strata as well as their short-term impact on income distribution patterns.

The document starts with a review of the structure of the Peruvian educational system, the level of state participation and the way resources are allocated among the different educational levels. It shows that, while the Peruvian state has actively promoted the improvement of educational levels during the past five decades, the relative importance given to the educational sector has decayed during the last twenty years. In addition, secondary and higher education expenditures have increased *vis-à-vis* primary level public budgets. Given the context of still unsatisfied primary education demand, this may have generated strong redistributive effects.

The study results show that the Peruvian public educational system may be described as a progressive redistributive mechanism if transfers are analyzed as a proportion of family income in each socioeconomic level. However, they turn out to be regressive during the past decade in terms of their capacity to satisfy each stratum's potential demand for educational services. A large percentage of the poorest strata's demand has remained unmet by the State, which instead assigned resources to meeting demands from the richest strata. This is due to the fact that the share of basic educational level expenditures on the overall educational budget, on which the demand from the poorest is concentrated, have declined sustainedly, while the share of the expenditures related to higher levels, catering to the middle and upper income groups, have been increasing.

In fact, per capita transfers to the richest stratum have been much larger in absolute terms than those absorbed by the poorest. However, because those transfers are quite significant in terms of the latter group's meager incomes, it becomes natural that the poor support the continuity of this regressive system. Amidst current consensus about the need for more and better governmental investment on all educational levels, it ought to be remembered that if preferential attention is to be given to the poorest sectors, public expenditures need to be more precisely targeted.

1. INTRODUCCION

En las últimas cinco décadas la población peruana ha experimentado una significativa expansión de su nivel educativo. En 1940 más de la mitad de la población de quince o más años no tenía instrucción formal alguna; en cambio, en 1985 el 86% de dicha población tenía algún grado de educación. Si en 1940 por cada persona con educación superior había sesenta sin instrucción, en 1985 dicha relación era de uno a uno.

El Estado jugó un papel central en esa expansión de la cobertura educativa nacional y, por tanto, en el incremento de los niveles de escolaridad. A través de las últimas cinco décadas¹, los distintos gobiernos han destinado una parte significativa del presupuesto fiscal a la implementación de un extenso sistema público de educación, cuyo rasgo principal ha sido la gratuidad.

Sin embargo, poco se sabe sobre el impacto redistributivo que tuvieron estas transferencias a través de la gratuidad de la educación pública. El Perú ha sido tradicionalmente considerado como uno de los países con mayor desigualdad en la distribución del ingreso, y es común encontrar en la literatura sobre el tema referencias a que esta desigualdad se habría incrementado en los últimos treinta años. Tal afirmación han sido sustentada usualmente con datos indirectos como, por ejemplo, la evolución del ingreso promedio de distintos grupos socioeconómicos; sin embargo, entre los mecanismos redistributivos evaluados escasamente se ha considerado a la expansión educativa.

Este estudio pretende contribuir a este debate con la evaluación de dicho mecanismo

redistributivo. Buscará pues determinar si el sistema educativo público, por la forma en que se distribuye el gasto, constituye un sistema de transferencias progresivo. Las transferencias desde el presupuesto público son analizadas revisando el destino del gasto en educación por estratos socioeconómicos y su impacto de corto plazo en términos de la mejora del ingreso familiar (¿a qué porcentaje de dicho ingreso equivalen las transferencias hechas a través de la gratuidad de la enseñanza?). Para el análisis se emplea la información oficial del presupuesto de educación (por niveles educativos) y la Encuesta Nacional de Niveles de Vida de 1985/86 (ENNIV)².

El estudio está dividido en cuatro secciones, incluida esta introducción. En la segunda se describe las características generales del sistema educativo peruano, abordando temas como factores institucionales, su cobertura, la participación del Estado, y finalmente, el financiamiento del servicio público de educación. La tercera sección está dedicada al análisis de las transferencias a través del sistema público de educación y su impacto redistributivo de corto plazo. El estudio concluye con una sección de balance y recomendaciones.

2. EL SISTEMA EDUCATIVO PERUANO

2.1. Estructura formal y cobertura

El actual sistema educativo peruano³ está estructurado en cuatro niveles⁴. Dichos niveles corresponden a etapas graduales del proceso educativo, cada una con objetivos propios acordes con el estado del desarrollo del educando⁵. Para los menores de seis años existe la opción de la educación inicial, que constituye el **primer nivel** del sistema⁶. El **segundo nivel** o educación

1 La crisis fiscal de los últimos dieciséis años, sin embargo, ha afectado en general la asignación de recursos a sectores sociales, especialmente al rubro educativo.

2 En realidad se analiza un periodo bastante específico (1985-1986). Antes que la dinámica de corto plazo en ese periodo, lo que se pretende con ese corte transversal es determinar las características estructurales del gasto en educación en el Perú.

3 La estructura vigente es la establecida por la Ley General de Educación (Ley 23384) del 18 de mayo de 1982.

4 Además de los cuatro niveles, existen otros rubros que completan el sistema educativo: la educación especial (para personas con características excepcionales) la educación ocupacional, la educación a distancia y los programas de alfabetización.

5 El sistema está estructurado para que, normalmente, el proceso educativo se inicie a los seis años de edad y se concluya con no menos de 18 (carreras «cortas») ó 21 años (estudios universitarios). El segundo y tercer nivel son ofrecidos bajo dos modalidades, la modalidad regular (para menores) y la modalidad para adultos. Esta última constituye una alternativa para personas que no pudieron ingresar a tiempo al sistema educativo.

6 La asistencia a este nivel, sin ser obligatoria, permite el aprestamiento y socialización del menor, lo que a su vez facilita su posterior incorporación al sistema educativo propiamente dicho. La extensión de este nivel es variable: algunas instituciones de educación inicial acogen a menores desde los tres años de edad.

primaria, es de carácter obligatorio, y es impartido gratuitamente en los centros educativos del Estado⁷. El **tercer nivel**, o educación secundaria, es también gratuito en los centros educativos del Estado, y comprende cinco grados⁸. El principal requisito para recibir educación superior, que constituye el **cuarto nivel**, es haber culminado la educación secundaria. *Grosso modo*, existen dos tipos de estudios superiores: los de corta duración (entre cuatro y seis semestres académicos) que son impartidos en las Escuelas e Institutos Superiores, y los de larga duración (no menos de diez semestres) correspondientes a los estudios universitarios⁹.

En cuanto a la cobertura del sistema educativo, una de las formas en que puede ser descrita -tal vez la más convencional- es a través de la evolución de los indicadores de **funcionamiento** del sistema, tales como la matrícula o la asistencia escolar. Otra forma, no mucho menos convencional, es mediante la medición de **resultados** del sistema, tales como los niveles de educación alcanzados por la población en general y por segmentos específicos.

La primera aproximación permite describir cómo evoluciona la incorporación al sistema de la

población en la edad asociada a la educación escolarizada. En cambio, si se busca medir la educación acumulada por la sociedad bajo la forma de capital humano, el indicador más adecuado sería la composición por niveles educativos o el promedio de años de educación alcanzados por la población. Este tipo de medición permite evaluar los niveles de calificación de la fuerza de trabajo potencial y efectiva de que dispone la sociedad.

En tanto la segunda aproximación permitiría evaluar la dotación de recursos humanos diferenciadamente calificados disponibles en un momento dado, y la primera permitiría inferir las tendencias de cambio en la magnitud de tales recursos, ambas aproximaciones resultan complementarias. Al análisis de ellas se dedica lo que sigue de esta sección.

En 1940, más de la mitad (57.3%) de la población de quince o más años de edad no tenía instrucción formal alguna. La mayor parte de las personas con algún grado de instrucción (36.7% del total poblacional de quince años o más), había llegado sólo al nivel primario, y menos de 6% había alcanzado el nivel educativo secundario o superior (ver el cuadro 2.1).

Cuadro 2.1
DISTRIBUCION DE LA POBLACION DE QUINCE AÑOS O MAS
SEGUN EL NIVEL DE INSTRUCCION ALCANZADO

	1940	1961	1972	1981	1985/86
Total	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
Sin instrucción	57.3%	38.9%	27.5%	16.2%	14.2%
Primaria	36.7%	47.6%	47.0%	42.8%	37.1%
Secundaria	4.7%	11.5%	21.0%	31.0%	36.3%
Superior	0.9%	1.8%	4.5%	10.1%	11.7%
Promedio de años de instrucción	1.9	3.1	4.4	6.0	nd

Elaborado en base a los Censos de Población y la ENNIV I.

- 7 La edad mínima requerida para el ingreso es de seis años y comprende seis grados educativos (equivalentes cada uno a un año calendario). Como ya se dijo, este nivel es ofrecido bajo dos modalidades: para menores (que lo inician en la edad considerada adecuada, esto es, a los seis años) y para mayores (adolescentes y adultos que ingresan tardíamente al sistema).
- 8 Los dos primeros grados son comunes en su contenido para todas las áreas, mientras que los tres últimos son dirigidos a cinco áreas de especialización: agropecuaria, artesanal, comercial, industrial y científico-humanista (pese a que no se dispone de evidencia estadística concreta, se sabe que ésta última es la predominante en los colegios secundarios). Al igual que el nivel anterior, se ofrece en dos modalidades: para menores y para adultos.
- 9 Esta representa la opción más demandada por los jóvenes y permite obtener grados profesionales, diplomas de especialización, maestría y doctorado.

El bajo nivel de instrucción de la población, cuyo promedio de escolaridad no llegaba a dos años, se veía agravado por la marcada desigualdad en su distribución geográfica. El nivel de instrucción logrado por la población residente en áreas rurales era mucho menor que el de los residentes en las áreas urbanas: mientras a escala nacional la proporción de personas de quince años o más que tenía alguna instrucción era 42.4%, en los departamentos predominantemente rurales dicha proporción era 24% y en los mayormente urbanos era 60% (ver el cuadro 2.2).

Los bajos niveles de instrucción no eran característica exclusiva de la población adulta. El censo

de 1940 sugiere que la cobertura del sistema educativo, medida a través de las tasas de asistencia de la población en edad escolar a instituciones educativas, habría contribuido a reproducir esos bajos niveles. La tasa neta de escolaridad¹⁰ del grupo etáreo de seis a catorce años de edad era menor a 30%¹¹, y la del grupo etáreo de quince a 19 años, 17% (ver el cuadro 2.3).

Los resultados del censo nacional de 1961 revelan un aumento sensible del nivel educativo de la población. La proporción de personas mayores de quince años sin instrucción disminuyó de 58% a poco menos de 40%, y el promedio de años de educación aumentó a poco más de tres. Por otro

Cuadro 2.2
PROPORCION DE PERSONAS CON INSTRUCCION EN REGIONES URBANAS Y RURALES: 1940

	Promedio	Mínimo ^{a/}	Máximo ^{b/}
Total nacional ^{c/}	42.4%	12.6%	93.4%
Regiones urbanas ^{d/}	59.8%	58.0%	93.4%
Regiones rurales ^{e/}	24.0%	12.6%	44.0%

^{a/} Se refiere al departamento con menor proporción de personas con instrucción.

^{b/} Se refiere al departamento con mayor proporción de personas con instrucción.

^{c/} Incluye 22 departamentos y la provincia del Callao.

^{d/} Incluye cinco departamentos y el Callao, que tenían más de 50% de su población residiendo en el área urbana. Los departamentos son: Arequipa, Lambayeque, Lima, San Martín y Tacna.

^{e/} Incluye nueve departamentos, los cuales tenían una proporción de población rural por lo menos igual a 75%. Los departamentos son: Ancash, Apurímac, Ayacucho, Cajamarca, Cusco, Huánuco, Huancavelica, Moquegua y Puno.

Elaborado en base al Censo de Población de 1940.

Cuadro 2.3
PROPORCION DEL TOTAL DE PERSONAS DE CADA GRUPO ETAREO QUE ASISTEN A INSTITUCIONES EDUCATIVAS

Grupos etáreos	1940	1961	1972	1981
6 a 14 años:	29.7%	57.6%	78.3%	89.8%
15 a 19 años:	17.0%	33.2%	47.4%	54.3%
20 a 24 años:	nd	7.2%	15.9%	23.8%
25 años o más:	nd	0.7%	1.7%	5.1%

Elaborado en base a los Censos de Población.

10 La tasa neta de escolaridad (o matrícula) se define como la proporción del total de personas de un determinado grupo etáreo que asiste a una institución educativa.

11 Llama la atención que la tasa de asistencia escolar de la población en edad escolar (seis a catorce años, básicamente, según la definición del censo de 1940) fuese inferior a la proporción (42%) de la población en edad post escolar con alguna instrucción (quince años o más). Esto parece sugerir una disminución de la cobertura del sistema educativo para la población más joven, con relación a generaciones anteriores. En realidad, en esa época la asistencia escolar solía comenzar a los doce años (y no a los seis como sucede en la actualidad), lo que explica las bajas tasas de escolaridad en los primeros años.

lado, la población de seis a catorce años que asistía a la escuela creció a una tasa mayor que la población total de ese grupo etáreo. Como consecuencia, su tasa de escolaridad llegó a 58%, casi el doble de la de 1940. Similar comportamiento tuvo el grupo etáreo de quince a diecinueve años.

El aumento del nivel educativo de la población y de la tasa de asistencia escolar mostrado por el censo de 1961 constituye el inicio de una tendencia expansiva de la cobertura del sistema educativo, confirmada por los censos posteriores. La población sin instrucción disminuyó a menos de 30% del total en 1972 y a alrededor de 14% en el periodo 1985/86. El promedio de años de estudio pasó a 4.4 en 1972 y a 6 en 1981.

La población que asistía a instituciones educativas continuó creciendo a tasas mucho más altas que las de la expansión demográfica y, en consecuencia, las tasas de escolaridad continuaron aumentando. En 1981 las tasas de escolaridad ascendían a 90% para el segmento de seis a catorce años y a 54% para los jóvenes de quince a diecinueve años. Del mismo modo, entre las personas mayores de veinte años, particularmente en el grupo de veinte a 24 años, las tasas de asistencia llegaron a un nivel notoriamente alto para estándares internacionales (casi 24%).

Al mismo tiempo, disminuyó la variabilidad geográfica de los niveles educativos, como lo muestra la distribución de las tasas de escolaridad por departamentos. Tomando como referencia al segmento de seis a catorce años, en 1940 la tasa de escolaridad promedio ascendía a 33%, con un valor mínimo de 10% y un máximo de 68%. En 1981 el promedio llegó a 87%, y los valores extremos eran 76% y 97%. Es decir, la dispersión **entre departamentos** disminuyó sensiblemente, como lo muestra el coeficiente de variación (ver el cuadro 2.4)¹².

Un patrón similar muestran las tasas de escolaridad del grupo etáreo de quince a diecinueve años.

Cuadro 2.4
TASAS POR DEPARTAMENTO DE ASISTENCIA A INSTITUCIONES EDUCATIVAS EN EL GRUPO ETAREO DE 6 A 14 AÑOS

	Promedio	Mínimo	Máximo	DE ^{a/}	CV ^{b/}
1940	33%	10%	68%	15.7	0.48
1961	58%	34%	87%	15.0	0.26
1972	78%	60%	94%	10.1	0.13
1981	87%	76%	97%	6.2	0.07

^{a/} DE = desviación estándar.

^{b/} CV = coeficiente de variación.

Elaborado en base a los Censos de Población.

Es evidente, por tanto, la ocurrencia de una "explosión" en la cobertura del sistema educativo peruano. Si bien este proceso ha sido común en las últimas décadas a muchos países en desarrollo¹³, en el Perú se muestra particularmente acelerado - al menos con el tipo de indicadores que se está trabajando -, al punto que se podría pensar que el nivel del producto nacional del país está por debajo del que sus recursos humanos (en términos de niveles de capacitación) podrían proporcionarles.

No obstante estos logros evidentes, debe considerarse que los indicadores de ampliación de la cobertura educativa son una forma muy gruesa de aproximarse a la medición del crecimiento del nivel de calificación de los recursos humanos de un país. No pocos consideran que la expansión del sistema educativo peruano se ha hecho a costa de -o por lo menos desatendiendo- la calidad de la educación. Esto último podría, a su vez, tener efectos diferenciados en los distintos estratos socioeconómicos y estar afectando la distribución del ingreso¹⁴, tal como se sugiere en las conclusiones de este ensayo.

12 Aunque no se ha revisado sistemáticamente cifras desagregadas para ámbitos geográficos más específicos que los departamentos, las tasas más bajas de asistencia escolar parecen haberse concentrado en las zonas rurales de los departamentos andinos menos desarrollados. Así, por ejemplo, para la población rural de Ayacucho la tasa de escolaridad llegó sólo a 54%, frente a una tasa de escolaridad de su población urbana de 82% (INEI 1984).

13 Véase por ejemplo Tilak (1989), que presenta evidencia de la generalizada expansión de los niveles educativos en los países en desarrollo.

14 Stelcner, Arriagada y Mook (1987) encontraron que la **dummy** de educación pública en una regresión log-lineal de las tasas salariales era negativa y estadísticamente significativa, resultado que fue atribuido a las diferencias en calidad entre la educación pública y la privada.

2.2. Participación del Estado

El Estado peruano, a través del sistema educativo público, ha cumplido un papel importante en la oferta de servicios educativos. Las estadísticas de matrícula escolar (incluyendo los diferentes niveles y modalidades, a excepción de programas de alfabetización) muestran que durante la década de los

Cuadro 2.5
COMPOSICION DE LA MATRICULA ESCOLAR
POR SECTOR DE GESTION

	Estatad	Privado
1942	88.1%	11.9%
1948	87.2%	12.8%
1952	84.7%	15.3%
1958	83.0%	17.0%
1962	83.6%	15.6%
1968	85.3%	14.5%
1972	85.8%	14.2%
1978	85.0%	15.0%
1982	84.0%	16.0%
1988	84.4%	15.6%
1989	84.5%	15.5%
1990	84.7%	15.3%

Elaborado en base a Portocarrero y Oliart (1989) para los años 1942 a 1958; para 1962 en adelante, en base a datos del Ministerio de Educación.

cuarenta el Estado cubría casi 90% de la matrícula. En los años posteriores el sector educativo privado se expandió a una velocidad ligeramente mayor, de tal manera que la participación estatal se redujo a cerca de 85% en 1990 (ver el cuadro 2.5).

La participación del Estado en la matrícula agregada no es homogénea para todos los niveles y modalidades. La educación inicial, que ha crecido paulatinamente (en 1960, por cada cien matriculados en primaria habían dos menores en inicial, mientras que en 1990 dicho cifra pasó a 25), ha recibido en años recientes un importante impulso estatal. Como resultado, de una cobertura que oscilaba alrededor de 74% de la matrícula total en dicho nivel entre los años sesenta y mediados de los setenta, el Estado pasó a proveer poco más de 85% hacia fines de los ochenta (ver el cuadro 2.6).

La cobertura estatal de la educación primaria se ha mantenido entre 86% y 88% durante los últimos treinta años. En el nivel secundario, en cambio, el Estado se expandió más rápido que el sistema educativo privado. La mayor parte de dicha expansión sucedió en la década de los sesenta: mientras que en 1960 el sector estatal cubría alrededor de 70% de la matrícula, en 1969 ya había superado el 85%, cobertura que ha mantenido hasta 1990.

Cuadro 2.6
COBERTURA ESTATAL DE LA MATRICULA ESCOLAR POR NIVELES EDUCATIVOS

	1960	1970	1975	1980	1985	1990
Inicial	75.6%	72.4%	73.2%	82.0%	86.1%	85.9%
Primaria	86.1%	86.3%	87.3%	87.0%	87.8%	88.2%
Secundaria	69.9%	83.9%	85.5%	86.1%	86.4%	86.8%
Superior	89.1%	79.6%	68.9%	72.1%	65.9%	67.1%
Otros	100.0%	87.9%	64.9%	47.9%	49.2%	59.5%

Elaborado en base a datos del Ministerio de Educación.

En el nivel superior la participación del Estado muestra una tendencia decreciente, debido a la acelerada expansión de los programas de educación superior privados universitarios y no universitarios (ver el cuadro 2.7). Hasta 1960 había en el Perú un total de nueve universidades, de las

cuales sólo una era privada. Durante los primeros cinco años de la década de los sesenta se crearon siete universidades privadas, y durante la primera mitad de los ochenta otras nueve. En 1990, de 51 universidades, 23 eran privadas (GRADE 1990).

Cuadro 2.7
PARTICIPACION ESTATAL EN LA MATRICULA DEL NIVEL SUPERIOR

	1960	1970	1975	1980	1985	1990
Universitaria	89.7%	74.6%	70.1%	74.6%	65.4%	67.5%
No universitaria	85.0%	87.7%	63.8%	63.1%	67.4%	66.3%

Elaborado en base a datos del Ministerio de Educación.

Del total de matriculados en el nivel superior en 1960, 11.4% lo estaban bajo la modalidad no universitaria, todos ellos alumnos de las escuelas magisteriales¹⁵ (ver el cuadro 2.8). En 1970 dicha proporción aumentó a 18.3%, en parte debido a la expansión de la carrera magisterial ocurrida en la segunda mitad de los años sesenta. A inicios de los

ochenta más de 20% de la matrícula era no universitaria y a fines del decenio superaba el 30%. El crecimiento de esta alternativa educativa se vio impulsado por la creación de las Escuelas Superiores de Educación Profesional (ESEP) durante la segunda mitad de los setenta y, más recientemente, por la proliferación de institutos superiores tecnológicos.

Cuadro 2.8
COMPOSICION DE LA MATRICULA EN EL NIVEL SUPERIOR SEGUN MODALIDAD

	1960	1970	1975	1980	1985	1990
Universitaria	88.6%	81.7%	81.3%	79.8%	78.4%	67.9%
No universitaria	11.4%	18.3%	18.7%	20.2%	21.6%	32.1%

Elaborado en base a datos del Ministerio de Educación.

2.3. Evolución y distribución del gasto público en educación

Evolución

Desde fines de la década de los treinta el Estado hizo significativos esfuerzos por expandir la cobertura del sistema educativo¹⁶. Ello se evidencia tanto en la evolución de los recursos destinados al sector educación como en la trayectoria de la participación de éste en el total del gasto del gobierno central.

El gasto real del gobierno en educación aumentó sustancialmente entre 1936 y 1967 (ver el gráfico 2.1). La tendencia se hace pronunciada a inicios de la década de los años cuarenta, al elevarse la tasa de crecimiento de los recursos reales para esta actividad de 4.2% a 8.8% al año. A lo largo del periodo 1945-68 la expansión fue incluso mayor, con tasas de crecimiento que oscilaron entre 9% y 16% (ver el cuadro 2.9).

Desde los últimos años de la década de los sesenta los recursos reales dirigidos a la educación comenzaron a oscilar, de manera más pronunciada incluso que el comportamiento de la producción global de la economía. Entre 1967 y 1968 el gasto decreció más de 40% (ver los

Cuadro 2.9
TASA PROMEDIO ANUAL DE CRECIMIENTO DEL GASTO TOTAL REAL EN EDUCACION

Periodo	
1936-1939	4.2%
1939-1945	8.8%
1945-1948	14.5%
1948-1956	9.0%
1956-1962	16.4%
1963-1968	12.2%

Fuente: Portocarrero y Oliart (1989).

15 Existen tres modalidades de educación superior no universitaria: la magisterial, la tecnológica o intermedia y la artística. Hasta mediados de los sesenta sólo la matrícula en las Escuelas Normales de formación magisterial era registrada bajo el rubro superior no universitario. Recién a partir de ese entonces se incluyó en las estadísticas oficiales la matrícula en las especialidades tecnológicas y artísticas.

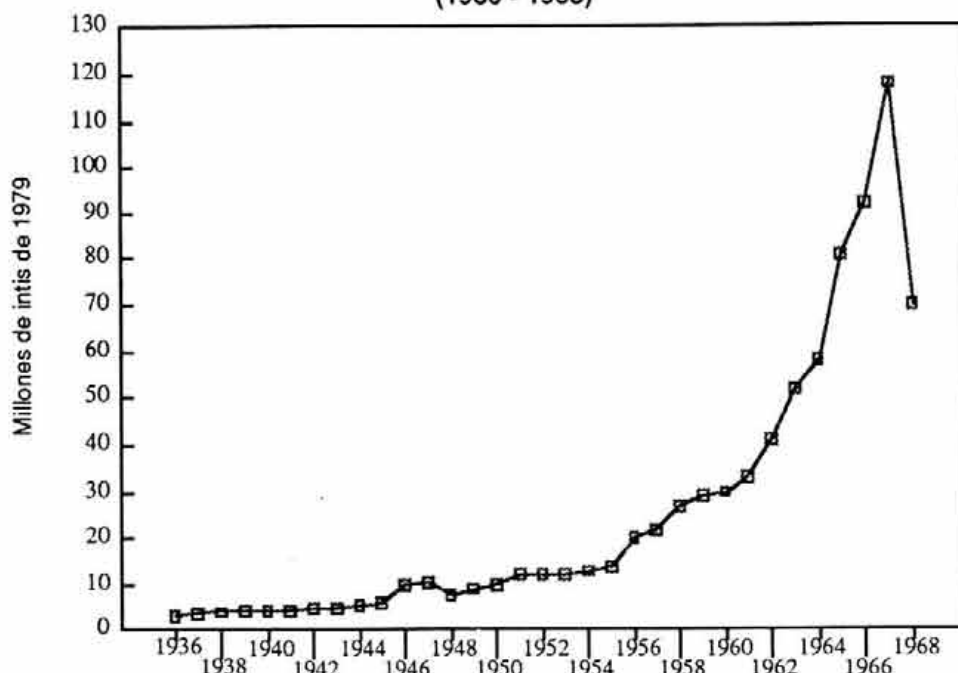
16 Así lo demuestra la información recopilada por Portocarrero y Oliart (1989).

gráficos 2.1 y 2.2)¹⁷, caída de la cual se recupera desde 1971 (año previo al de dación de la Ley de la Reforma de la Educación) y hasta 1974/1975.

A partir de 1975, la economía peruana entró en la más larga y grave crisis económica de su historia, la cual, salvo breves intervalos, perdura hasta hoy.

El gasto real en educación ha tenido en este periodo breves recuperaciones coincidentes con los cambios de gobierno¹⁸; no obstante, la caída en los últimos años ha sido de tal magnitud que en 1988 y 1989 el gasto real estuvo al mismo nivel que a inicios de los años setenta, cayendo luego casi 40% por debajo de ese nivel en 1990 (ver el gráfico 2.2).

Gráfico 2.1
GASTO PUBLICO EN EDUCACION
(1936 - 1968)



Fuente: Portocarrero y Oliart (1989).

La importancia relativa que los distintos gobiernos asignaron a la educación se puede también evaluar mediante la participación del gasto en educación en el gasto total de gobierno. Mientras que entre 1936 y 1944 dicha participación oscilaba entre 8% y 10%, a partir de 1945 se elevó a 15%, manteniéndose en torno de ese valor hasta mediados de los años cincuenta,

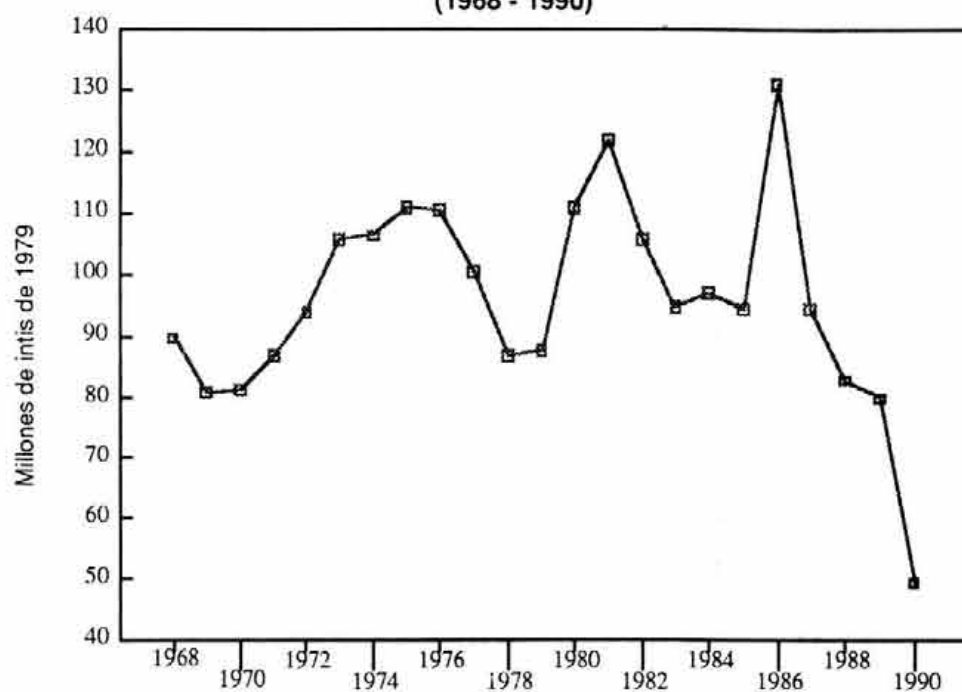
cuando vuelve a elevarse a tasas promedio cercanas a 24% (ver el gráfico 2.3).

La importancia relativa de la educación en el gasto total de gobierno cayó paulatinamente desde 1968, mostrando un inestable comportamiento durante la segunda mitad de los años ochenta (ver el gráfico 2.4).

17 Las series de datos con las que fueron contruidos los gráficos 2.1 y 2.2 no son necesariamente compatibles. En primer lugar, las series nominales no provienen de la misma fuente, y, segundo, los deflatores utilizados son distintos. La serie de Portocarrero y Oliart (1989) ha sido deflatada con el índice de precios al consumidor (el único disponible para el periodo considerado), mientras que la serie con que se construyó el gráfico 2.2 lo fue con el deflator del PBI (no se dispone de un deflator específico para el gasto del gobierno en educación). Si se hubiese utilizado el deflator del PBI del gobierno en lugar del deflator del PBI global, el gasto real en educación mostraría un comportamiento similar hasta mediados de los ochenta, para luego caer de manera menos pronunciada hacia el final de la década. Esto se debió, básicamente, a la fuerte caída en los sueldos del sector público (incluidos los del personal docente).

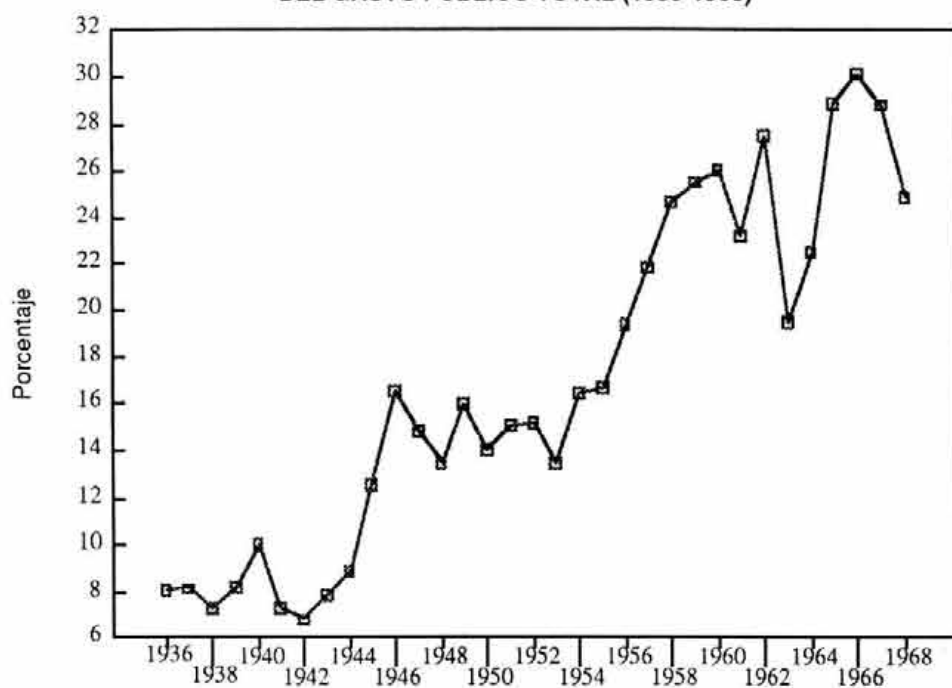
18 Específicamente, el segundo gobierno de Belaúnde (1980-1985) y el de García (1985-1990).

Gráfico 2.2
GASTO PUBLICO EN EDUCACION
(1968 - 1990)



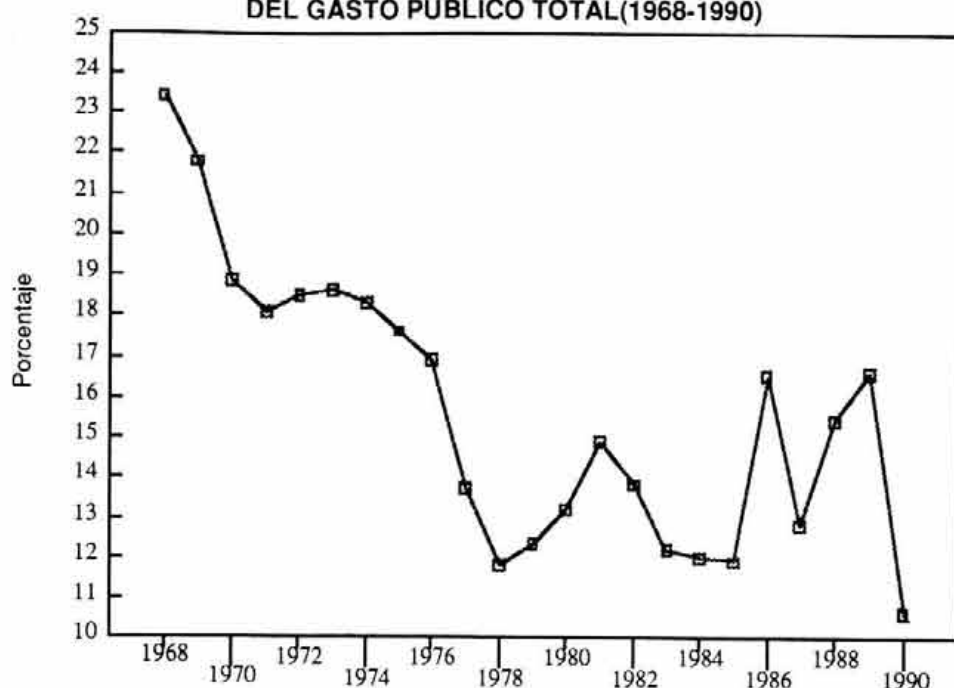
Fuente: Banco Central de Reserva (Memoria, varios años).

Gráfico 2.3
GASTO EN EDUCACION COMO PORCENTAJE
DEL GASTO PUBLICO TOTAL (1936-1968)



Fuente: Portocarrero y Oliart (1989).

Gráfico 2.4
GASTO EN EDUCACION COMO PORCENTAJE
DEL GASTO PUBLICO TOTAL(1968-1990)



Fuente: Banco Central de Reserva (Memoria, varios años).

Tal comportamiento puede atribuirse a dos factores: en primer lugar, a los cambios en la concepción del papel del Estado introducidos durante el gobierno militar, particularmente durante la fase presidida por Juan Velasco (1968/1975). En segundo lugar, a las sucesivos periodos de ajuste y estabilización inducidos por la crisis, que afectaron el gasto fiscal.

Efectivamente, el gobierno militar rediseñó el Estado para cumplir un papel mucho más activo en la sociedad. La ampliación de la administración estatal en esta fase originó que la participación del gasto educativo disminuyera, pese a que en términos absolutos continuó expandiéndose¹⁹. Posteriormente, durante el periodo de los

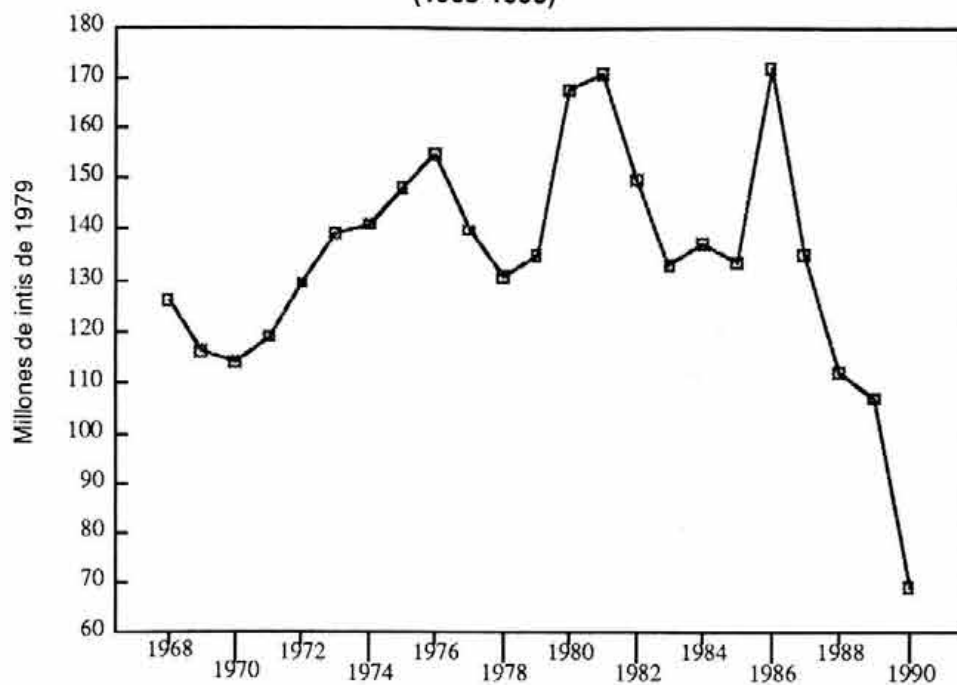
ajustes, la caída de dicha participación fue acompañada del estancamiento o disminución del monto real de los recursos para educación²⁰. Ello confirma la mayor sensibilidad del gasto social (educación, salud y vivienda) y la inversión pública al ajuste fiscal (ver los gráficos 2.5 y 2.6).

Los gastos financieros, en cambio, duplicaron su absorción de recursos reales en el periodo 1978/79 respecto al periodo 1973/74, y crecieron cerca de 40% en el periodo 1984/85 respecto al periodo 1978/79 (ver el gráfico 2.7). En el bienio 1984/85 los gastos financieros representaron 45% del total de los recursos gastados por el gobierno; durante el gobierno de García se destinó en promedio 35% a cubrir gastos financieros (ver el gráfico 2.8).

19 Entre 1968 y 1975 el gasto público creció; sin embargo, la mayor parte de ese crecimiento se explica por el gasto en sectores productivos (agricultura, industria y pesquería) y los gastos generales (administración general y gastos financieros). El gasto del gobierno central (que excluye los sectores empresarial y financiero, y algunos organismos descentralizados) representó entre 13% y 25% del PBI durante el periodo 1968-90. Fitzgerald (1979) analiza los cambios en la economía política introducidos por el gobierno militar.

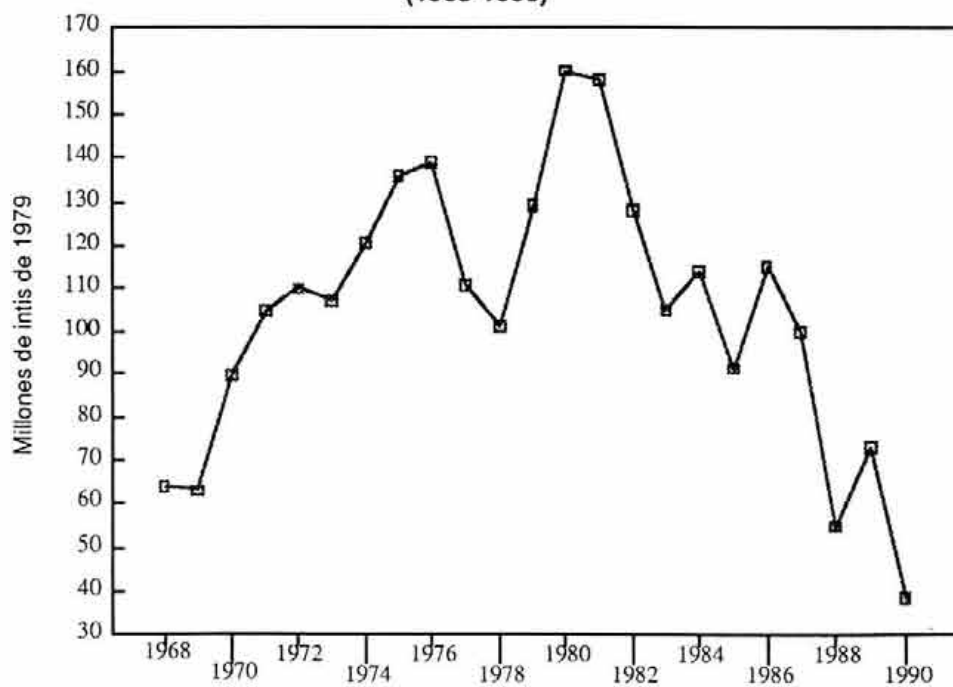
20 Salvo los cortos periodos de inicio de gobierno, como ya se dijo.

Gráfico 2.5
GASTO PUBLICO SOCIAL
(1968-1990)



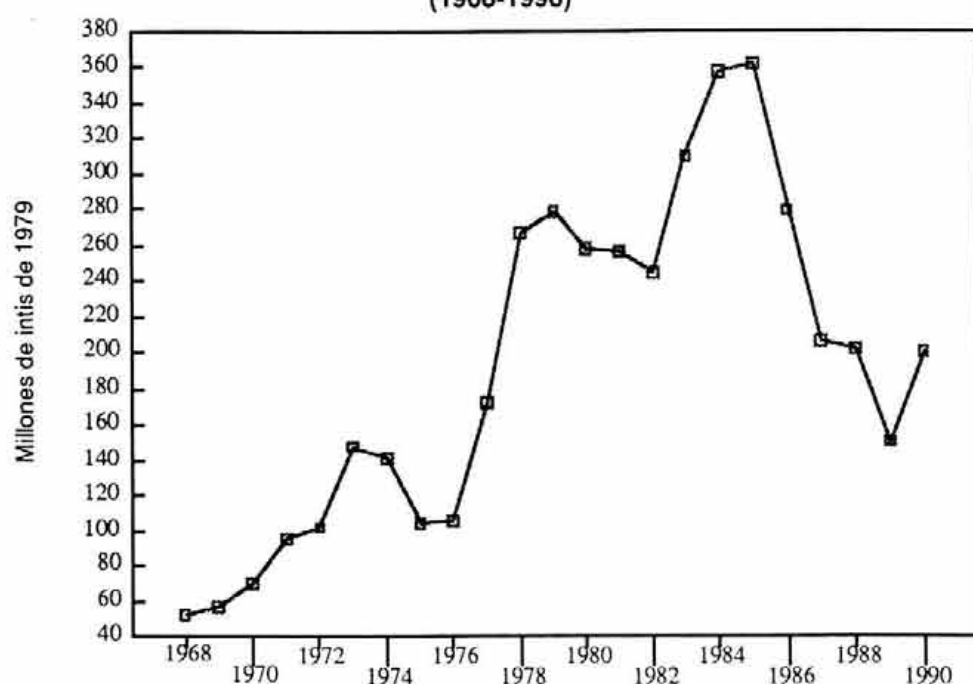
Fuente: Banco Central de Reserva (Memoria, varios años).

Gráfico 2.6
GASTO PUBLICO EN CAPITAL
(1968-1990)



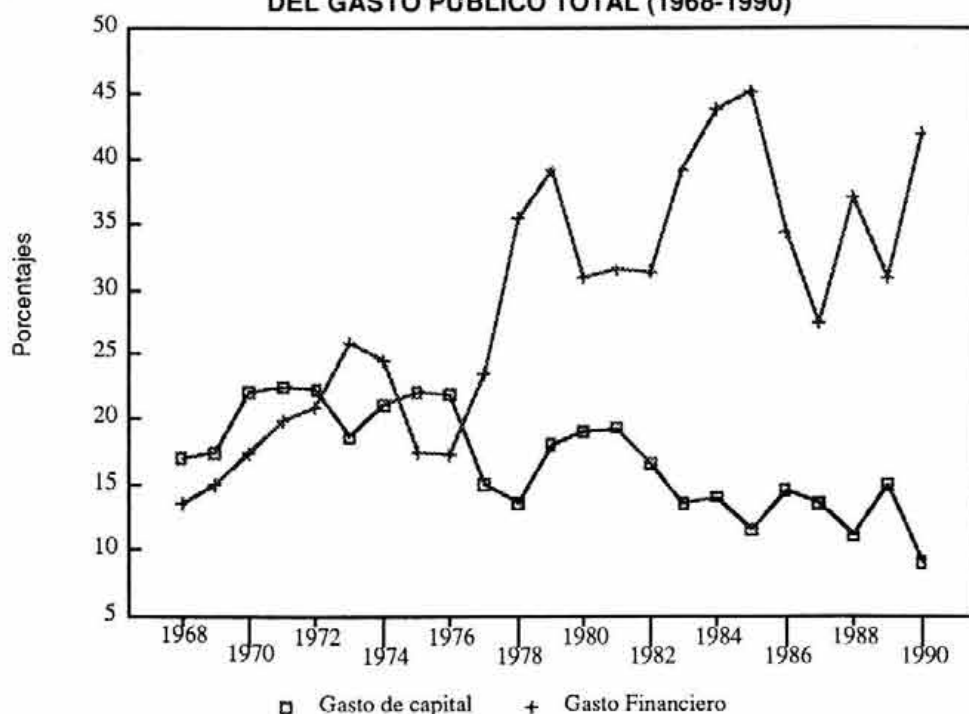
Fuente: Banco Central de Reserva (Memoria, varios años).

Gráfico 2.7
GASTO PUBLICO FINANCIERO
(1968-1990)



Fuente: Banco Central de Reserva (Memoria, varios años).

Gráfico 2.8
GASTO DE CAPITAL Y FINANCIERO COMO PORCENTAJE
DEL GASTO PUBLICO TOTAL (1968-1990)



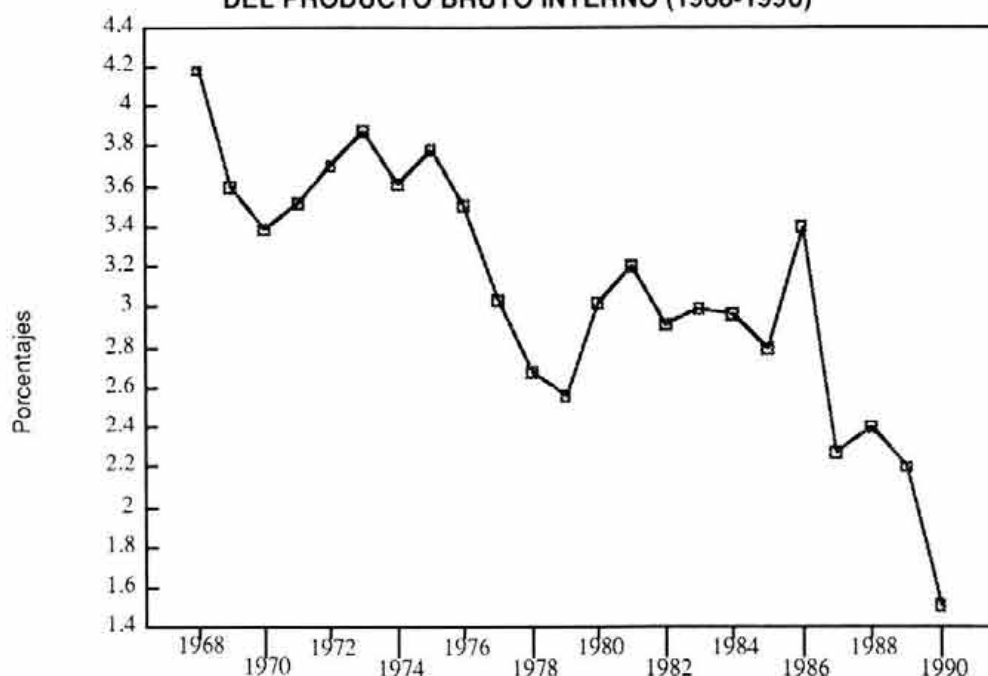
Fuente: Banco Central de Reserva (Memoria, varios años).

Es evidente pues que entre 1968 y 1990 el crecimiento del gasto del gobierno central no respondió a un incremento en el gasto social, a pesar de constituir éstos, junto con la inversión, condiciones necesarias para el crecimiento. Más aun, se constata que los procesos de reacomodo de las cuentas fiscales tuvieron como variable de ajuste los gastos en estos dos rubros²¹.

Se puede también comparar el desempeño del gasto público en educación en el Perú con respecto al contexto latinoamericano. En 1970,

el promedio de los países latinoamericanos transfería 3.2% de su PNB a través de la educación pública. En el Perú la proporción transferida era algo mayor, superada solamente por los países tradicionalmente identificados como fuertes inversionistas en educación. En los años siguientes el promedio latinoamericano aumentó, llegando a cerca de 3.8% entre 1981 y 1988. En el Perú, en cambio, las transferencias sólo aumentaron hasta mediados de los setenta, para luego disminuir hasta llegar en el periodo 1986/88 a 2.4% (ver el gráfico 2.9 y el cuadro 2.10).

Gráfico 2.9
GASTO EN EDUCACION COMO PORCENTAJE
DEL PRODUCTO BRUTO INTERNO (1968-1990)



Fuente: Banco Central de reserva (Memoria, varios años).

Por otro lado, el gasto público en educación por alumno matriculado en el sistema educativo público²² en 1968 ascendía, el promedio, a 33 intis de 1979 (al tipo de cambio oficial promedio

de 1968, cerca de 83 dólares). Dicha transferencia fue disminuyendo continuamente hasta representar en 1990 sólo 21% del valor de 1968 (ver el gráfico 2.10)²³.

21 La evolución del gasto público y sus consecuencias distributivas han sido estudiados extensamente. Flores (1991) ha estimado que el gasto social per cápita en 1990 representó sólo un 25% del realizado en 1981. Figuerza y Ascarza (1991), por su parte, han evaluado los efectos distributivos de la estructura de gastos e ingresos públicos (presión tributaria), concluyendo que el manejo del presupuesto fiscal elevó aun más el grado de concentración.

22 Se considera el total del gasto (corriente más gasto de capital) en educación, y el total de alumnos matriculados en los tres niveles educativos más importantes (primario, secundario y superior).

23 La disminución de la transferencia como porcentaje del PNB no es tan dramática como la del gasto en educación por alumno, en parte por la caída de 15% del PBI per cápita entre 1968 y 1990.

Cuadro 2.10
GASTO DEL GOBIERNO CENTRAL EN EDUCACION COMO PROPORCION DEL PNB

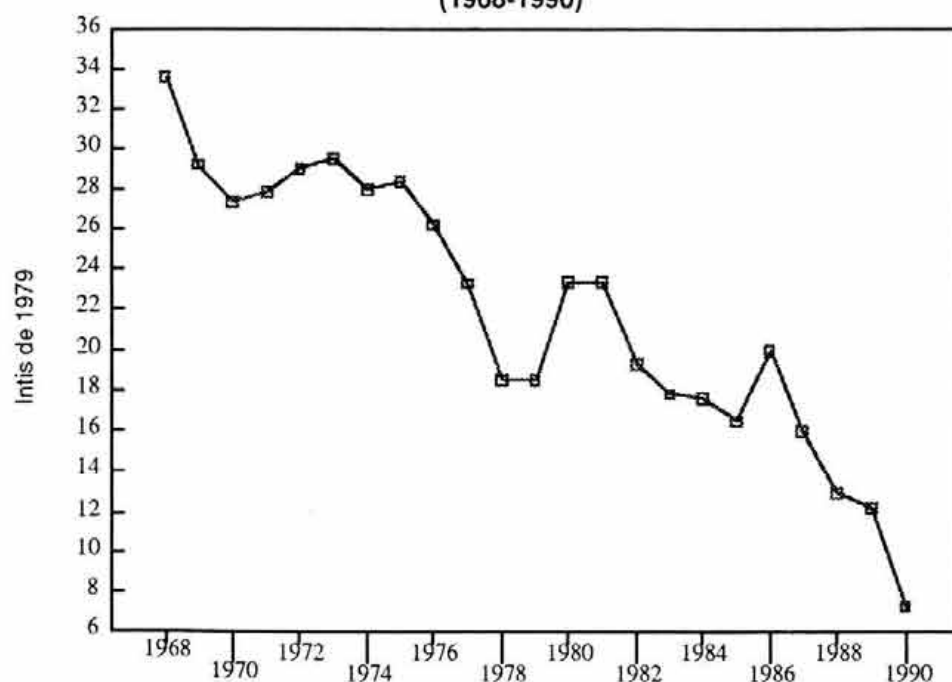
Países	1970	1975	1976-80	1981-85	1986-88
Ingresos Medios Bajos	3.3	3.9	3.7	3.8	3.9
Bolivia	3.3	3.5	4.0	3.0	3.1
Chile	5.1	4.1	3.9	5.0	3.6
Colombia	1.9	2.2	2.1	2.9	2.7
México	2.4	3.8	4.2	3.6	3.2
Brasil	2.9	3.0	3.5	3.8	4.5
Perú	3.4	3.8	2.9	3.0	2.4
Ingresos Medios Altos	3.5	3.7	3.5	4.5	4.7
Argentina	2.7	2.7	3.0	3.3	3.4
Uruguay	3.6	-	2.1	2.5	3.1
Venezuela	4.7	5.3	5.3	6.7	-
AMERICA LATINA	3.2	3.5	3.6	3.8	3.7

Fuente: Yang (1991).

La disminución de la transferencia como proporción del PNB y la caída del gasto corriente real en educación por alumno matriculado en el sistema público (que es también un indicador de costos), son consistentes con la evidencia indi-

recta disponible sobre el deterioro en la calidad del servicio educativo público en los últimos años. En efecto, gran parte del deterioro estaría asociado a la sensible disminución de las remuneraciones de los docentes²⁴. Si se toma como indicador

Gráfico 2.10
GASTO CORRIENTE EN EDUCACION POR ALUMNO
(1968-1990)



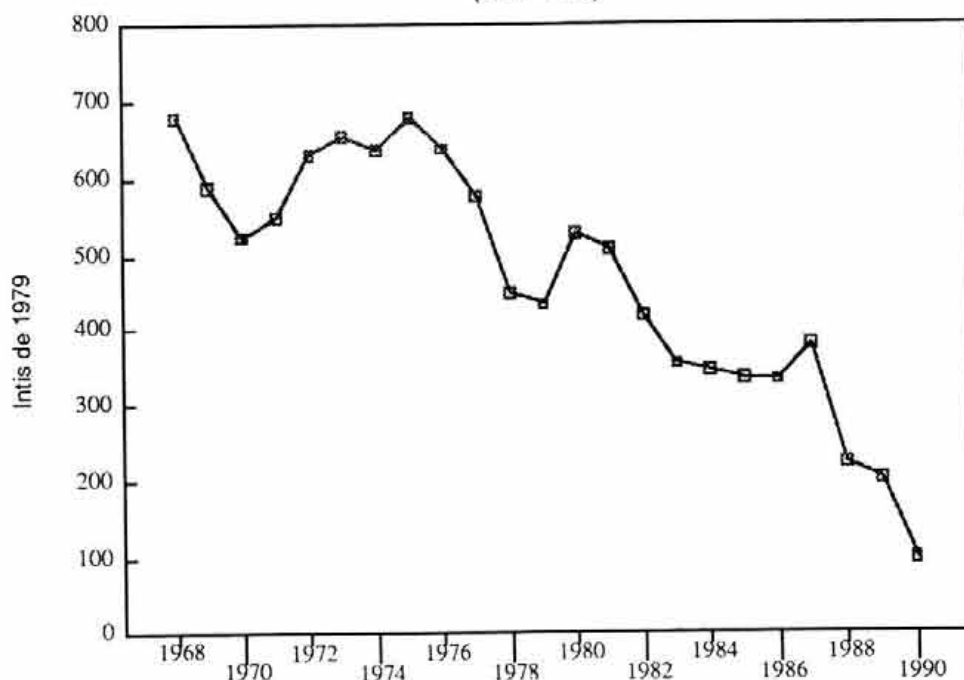
Fuente: Banco Central de Reserva (Memoria, varios años) y Ministerio de Educación (1980, 1990).

24 En todo el periodo 1968-1990 el gasto en infraestructura educativa representó una fracción muy pequeña del presupuesto total de educación (5% en promedio). El gasto en remuneraciones, por su parte, absorbió alrededor de 68% de los gastos corrientes.

del salario docente la razón entre el gasto en remuneraciones y el número de profesores, se constata un paulatino deterioro. Con respecto al periodo 1968/1975, el salario real disminuyó 15%

en el periodo 1976/80, y otro 22% en el periodo 1981/85. En el periodo 1986/90, el salario docente representó sólo 40% del observado durante el periodo de referencia (ver el gráfico 2.11).

Gráfico 2.11
GASTO EN REMUNERACION POR DOCENTE
(1968-1990)



Fuente: Banco Central de Reserva (Memoria, varios años) y Ministerio de Educación (1980, 1990).

Distribución por niveles educativos del gasto en educación

La forma en que se reparte el gasto público en educación entre los distintos niveles educativos determina en buena medida los efectos redistributivos del gasto en educación, como se verá más adelante. Por ello, un primer paso para el análisis de dichos efectos es revisar cómo se han distribuido las asignaciones fiscales entre dichos niveles.

En 1965 casi 60% del presupuesto público educativo²⁵ era absorbido por el nivel primario, 23% por el secundario, 16% por el universitario,

y sólo 3% por el superior no universitario. Dicha estructura ha ido modificándose gradualmente a favor de los niveles secundario y superior universitario, que hacia 1987 habían aumentado su participación a 30% y 24%, respectivamente (ver el cuadro 2.11).

Paralelamente, entre 1965 y 1987 el total de alumnos matriculados en el sistema educativo público creció 2.5 veces, llegando en 1987 a cerca de cinco millones de estudiantes. Sin embargo, el crecimiento no fue homogéneo: mientras que la matrícula en primaria creció a una tasa promedio de 3%, los restantes niveles se expandieron a tasas anuales superiores a 7.5%.

25 El análisis siguiente sólo se refiere al gasto corriente, y excluye al nivel de educación inicial y las modalidades de menor importancia relativa (educación especial y calificación profesional extraordinaria).

Cuadro 2.11
DISTRIBUCION DEL GASTO CORRIENTE EN EDUCACION POR NIVELES EDUCATIVOS

	Primaria	Secundaria	Superior no universitario	Superior universitario
1965	59%	23%	3%	16%
1969	57%	24%	2%	16%
1973	54%	28%	3%	15%
1977	53%	25%	3%	19%
1981	47%	31%	3%	20%
1985	48%	32%	4%	16%
1987	43%	30%	3%	24%

Elaborado en base a datos del Ministerio de Educación.

En 1965 la matrícula en primaria representaba más de 80% de la matrícula total, y la secundaria y superior 14% y 3%, respectivamente; en 1987 la secundaria elevó su participación a 29% y la superior a 7%.

Sin embargo, pese a que la distribución de los gastos y de la matrícula por niveles educativos se movieron en el mismo sentido, la estructura de gasto relativo se alteró. Entre 1965 y 1987 se verifica una tendencia a la reducción de la dispersión del gasto relativo entre niveles educativos. En 1965 el gasto en un alumno de secundaria equivalía al gasto requerido para educar a 2.2 alumnos en el nivel primario, y el gasto dedicado a un alumno en el nivel superior universitario representaba casi lo requerido para educar a nueve estudiantes de primaria. En 1987, educar a un alumno de secundaria representó un gasto equivalente al requerido para educar a 1.5 alumnos de primaria, y la educación de un alumno universitario, el gasto requerido para educar a casi siete alumnos de primaria (ver el cuadro

2.12, donde se expresa el gasto unitario relativo en unidades de gasto del nivel primario).

En conclusión, se ha podido constatar que el Estado peruano, a través de la expansión del sistema educativo público, ha impulsado el incremento de los niveles educativos de la población en las últimas cinco décadas. Sin embargo, la importancia relativa que el Estado ha asignado al sector educación, reflejada en la participación del gasto educativo en el gasto total, ha cambiado notablemente a lo largo de las últimas décadas: luego de elevarse de 10% a 25% entre inicios de la década de los cuarenta y finales de los sesenta, cayó hasta retornar a los niveles de 1940. Asimismo, la estructura del presupuesto público en educación ha ido modificándose, aumentando paulatinamente la importancia del gasto en educación secundaria y superior a costa de una reducción relativa del gasto en el nivel primario. Ello, en un contexto donde la demanda por educación primaria no estaba adecuadamente cubierta, habría generado fuertes efectos redistributivos.

Cuadro 2.12
GASTO RELATIVO EN LOS DIFERENTES NIVELES EDUCATIVOS (BASE: PRIMARIA = 1)

	Primaria	Secundaria	Superior no universitario	Superior universitario
1965	1.00	2.22	7.36	8.84
1969	1.00	1.79	4.25	7.94
1973	1.00	1.76	6.03	6.57
1977	1.00	1.25	5.59	6.92
1981	1.00	1.56	3.95	6.25
1985	1.00	1.51	4.35	4.59
1987	1.00	1.54	2.62	6.65

Elaborado en base a datos del Ministerio de Educación.

3. LOS EFECTOS REDISTRIBUTIVOS DE CORTO PLAZO DEL GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN

Cuando se analiza el impacto de la expansión educativa sobre la estructura de la distribución del ingreso, suele emplearse (y es razonable que así sea) una perspectiva de mediano y largo plazo. Esto es así porque la educación como mecanismo redistributivo opera plenamente en el largo plazo, a través del sistema de oportunidades y la movilidad social (y económica) que los individuos logran merced a los mayores niveles de calificación, particularmente a través de su participación en el mercado de trabajo. Sin embargo, la gratuidad del sistema educativo público también implica una forma de transferencia de

recursos desde el Estado hacia las familias en el corto plazo, cuyo impacto sobre el bienestar de las personas debe ser evaluado. A ello se dedica esta sección²⁶.

3.1. Composición por estratos de la demanda de educación

De acuerdo a la información obtenida de la Encuesta Nacional de Niveles de Vida (ENNIV) de 1985 y 1986²⁷, 45% de la población peruana tenía entre seis y 25 años, edad en la que usualmente se participa en el sistema educativo²⁸ (ver el cuadro 3.1). La **tasa de escolaridad**, definida como la proporción de esa población que participa o ha participado alguna vez en algún nivel educativo, ascendía a 95.2% a escala nacional y a 99.3% en Lima.

Cuadro 3.1
CARACTERÍSTICAS DEMOGRÁFICAS Y EDUCATIVAS DE LA POBLACIÓN, 1985/86

	Perú	Lima	Lima como % del Perú
Número de familias (miles)	3234	1043	32.2%
Número de personas (miles)	16770	5195	31.0%
Tamaño de las familias ^{a/}	5.2	5.0	
Población por grupos de edad:			
Total	100.0%	100.0%	
Menos de 6 años	15.8%	12.4%	24.4%
Entre 6 y 25 años	45.2%	44.4%	30.5%
Más de 25 años	39.1%	43.2%	34.2%
Población de 6 a 25 años (miles)	7578	2309	
Total	100.0%	100.0%	
Había estudiado	95.2%	99.3%	31.8%
Total	(100%)	(100%)	
Primaria	(62%)	(46%)	23.6%
Secundaria	(33%)	(45%)	43.5%
Superior	(5%)	(8%)	55.0%
Estaba estudiando	52.9%	60.8%	35.0%
Total	(100%)	(100%)	
En instituciones públicas	(71%)	(65%)	32.2%

^{a/} Número promedio de miembros.

Fuente: ENNIV 1985/86.

- 26 Rodríguez (1991) hace un análisis de los efectos redistributivos de largo plazo de la educación, para el caso de los asalariados de Lima Metropolitana.
- 27 El universo de referencia de la ENNIV estuvo constituido por los hogares y sus miembros residentes. Ello excluye, por el lado de las unidades de residencia, las unidades colectivas, y por el lado de las personas, aquellas no consideradas miembros del hogar (v.g., trabajadores domésticos y sus familiares) o no residentes habitualmente en el hogar (personas que habían residido menos de ocho de los doce meses anteriores al momento en que se realizó la encuesta). En lo que sigue del documento, el término **población** hará referencia al conjunto de personas que cumplen con estas características (miembros residentes habituales de hogares).
- 28 En el sistema educativo peruano la educación básica regular -que abarca los niveles primario y secundario- está dirigida, fundamentalmente, a la población de seis a dieciséis años. La formación superior puede prolongar entre tres y seis años la *edad escolar*, con lo cual la fase educativa formal de las personas podría durar hasta los 22 años. Considerando el atraso por repitencia o deserción temporal, puede aceptarse que la *edad escolar* va desde los seis hasta los 25 años. Tal es la acepción del concepto de *edad escolar* que en adelante se emplea en este estudio.

La distribución de esa población con algún grado de escolaridad por niveles educativos difería notoriamente entre Lima y el resto del país. Mientras que a escala nacional 62% había llegado sólo al nivel primario, 54% de la población con algún grado de escolaridad de Lima tenía al menos estudios secundarios. Aunque en Lima vivía sólo el 30.5% de la población en edad escolar, esta ciudad albergaba a 43.5% de dicha población que tenía educación secundaria y a 55% que tenía instrucción superior. En Lima habría estado pues concentrada una mayoría de los peruanos con educación secundaria o superior.

Con relación a las **tasas de asistencia** a instituciones educativas, 53% de la población en edad escolar asistía regularmente en el periodo estudiado, registrándose una proporción mayor en Lima (61%). La mayor parte de los puestos escolares fue proporcionada por el Estado: del conjunto de personas que asistían a centros educativos, siete de cada diez se educaban en escuelas o instituciones públicas.

Para el análisis distributivo fue necesario clasificar y ordenar las familias encuestadas por ENNIV por estratos de acuerdo al **Ingreso familiar per cápita** (este ingreso incluye los flujos corrientes monetarios o no monetarios por actividad laboral, por rentas de propiedad de activos físicos o financieros, y por transferencias). Esta clasificación muestra la ya conocida diferenciación regional de los ingresos: el 50.5% de las familias pertenecientes al quintil más rico (quintil 5) vivían

en Lima, mientras que sólo el 15% de las familias pertenecientes al quintil más pobre (quintil 1) residían en esta misma ciudad (ver el cuadro 3.2).

Para analizar la distribución de las transferencias mediante el sistema educativo público es necesario observar cómo se repartieron en cada estrato de ingresos las siguientes tres variables: la población total en edad escolar (**demanda potencial** por servicios educativos -columna 1 del cuadro 3.3-); la población en edad escolar que asiste a alguna institución educativa (los usuarios corrientes del sistema, que podrían denominarse la **demanda efectiva** -columna 2); y la población en edad escolar que asiste a alguna institución educativa pública (la **demanda efectiva pública** -columna 4). Asimismo, con estas variables se puede definir tres tasas: la **tasa de asistencia escolar** (la proporción de la demanda potencial total captada por el sistema educativo en general -columna 3), la **tasa de absorción pública de la demanda potencial** (la proporción de la demanda potencial total absorbida por el sistema educativo público -columna 6), y la **tasa de absorción pública de la demanda efectiva** (la proporción de la demanda efectiva total canalizada al sector educativo público -columna 5).

A escala nacional, los dos estratos que albergaban las mayores proporciones de la demanda potencial eran los más pobres (quintiles 1 y 2), mientras que en Lima esto ocurría con los quintiles 3 y 4. Comparando esta distribución con la de la demanda efectiva pública se observa que, tanto a escala nacional como en Lima, los quintiles 2 y 3 estaban

Cuadro 3.2
DISTRIBUCION DE LAS FAMILIAS Y DE LAS PERSONAS POR ESTRATOS*, 1985/86.

	Perú		Lima		Participación de Lima respecto al Perú	
	Familias	Personas ^b	Familias	Personas	Familias	Personas
Total (miles)	3234	16770	1043	5195	32.2%	31.0%
(%)	100%	100%	100%	100%		
Quintil 1	20%	22%	9%	10%	14.6%	13.7%
Quintil 2	20%	22%	14%	17%	22.3%	24.0%
Quintil 3	20%	21%	20%	23%	31.9%	34.5%
Quintil 4	20%	18%	26%	25%	41.8%	42.1%
Quintil 5	20%	16%	31%	25%	50.5%	47.3%

* Por quintiles de ingreso familiar per cápita.

^b Debe considerarse que las familias de los estratos más pobres tienen más miembros que las familias de los estratos más ricos: las familias del quintil más pobre tenían en 1985-86, en promedio 5.8 miembros, mientras que las del quintil más rico tenían en promedio 4.2 miembros.

Fuente: ENNIV 1985/86.

sobrerrepresentados en la demanda efectiva pública²⁹. A escala nacional, dichos estratos captaban en conjunto el 50% del total de los servicios educativos públicos, mientras que el estrato más pobre sólo captaba 19%; en Lima la demanda efectiva pública estaba aun más concentrada en los quintiles 2 y 3 (52%), al tiempo que el quintil más pobre sólo captaba 12% del servicio educativo estatal. La tasa de absorción pública de la demanda efectiva confirma esta mayor capacidad de los estratos medios para acceder al servicio educativo público: se constata que la cobertura estatal de la demanda efectiva a escala nacional para el caso de los quintiles 2 y 3 era relativamente mayor que para el quintil más pobre (80% y 76% respecto a 71%); algo similar sucedía para el caso de Lima.

Sin embargo, la gravedad de esa menor capacidad del estrato más pobre para acceder al servicio educativo público recién se hace patente al revisar la tasa de absorción pública de la demanda potencial. A escala nacional 38% de la demanda potencial era cubierta por el Estado, pero dicha tasa oculta una variabilidad entre 32% para el quintil más pobre y 41% para los quintiles 2 y 3, siendo, por tanto, el estrato más pobre el menos beneficiado, menos incluso que los estratos más ricos (39% para el quintil 4 y 34% para el quintil 5). Para el caso de Lima la tasa de absorción pública de la demanda potencial fue de 40%, lo que confirma la desigualdad regional en la prestación del servicio; sin embargo, en este caso el estrato más pobre recibe una mayor cobertura para su demanda potencial.

Cuadro 3.3
POBLACION EN EDAD ESCOLAR Y ASISTENCIA A ALGUN CENTRO EDUCATIVO,
1985/86 (MILES DE PERSONAS)

	Total	Que asisten a algún centro educativo				
	(1)	Total (2)	% (3) ^{a/}	Público (4)	% (5) ^{b/}	% (6) ^{c/}
PERU						
Total	7578 100%	4011 100%	53%	2856 100%	71%	38%
Quintil 1	23%	19%	45%	19%	71%	32%
Quintil 2	24%	23%	52%	26%	80%	41%
Quintil 3	22%	22%	54%	24%	76%	41%
Quintil 4	17%	18%	56%	18%	70%	39%
Quintil 5	14%	17%	63%	13%	54%	34%
LIMA						
Total	2309 100%	1403 100%	61%	920 100%	66%	40%
Quintil 1	11%	10%	59%	12%	72%	43%
Quintil 2	21%	20%	59%	25%	82%	48%
Quintil 3	25%	24%	59%	27%	74%	44%
Quintil 4	24%	24%	61%	23%	63%	38%
Quintil 5	20%	21%	66%	13%	40%	27%

^{a/} Tasa de asistencia escolar.

^{b/} Tasa de absorción pública de la demanda efectiva total.

^{c/} Tasa de absorción pública de la demanda potencial total.

Fuente: ENNIV 1985/86.

29 Sobrerrepresentados en tanto dichos quintiles participan de la demanda efectiva pública en proporciones mayores (26% y 24%, respectivamente) que las proporciones correspondientes a su participación en la demanda potencial (24% y 22%, respectivamente).

Las estadísticas revisadas muestran que, si bien tanto a escala nacional como en Lima la proporción de la población en edad escolar que asistía a un centro educativo (tasa de asistencia escolar) aumenta a medida que se sube en la escala de ingresos, la proporción que asistía a un centro estatal (tasa de absorción pública de la demanda efectiva) disminuía simultáneamente, salvo para el caso del quintil más pobre. Esto, sin embargo, antes que revelar progresividad en la acción estatal, sería más bien consecuencia de un proceso de autoselección, en el que las familias más ricas optaron por educar a sus miembros en escuelas privadas. Que el quintil más pobre tuviera un menor acceso a la posibilidad de educarse en una escuela pública es, justamente, evidencia de la limitada capacidad de focalización del gasto público en educación. Adicionalmente, las bajas tasas de asistencia escolar muestran la

poca capacidad del sistema educativo público para cubrir la demanda, especialmente de los estratos más pobres.

El análisis desagregado por grupos etáreos y niveles educativos³⁰ permite identificar un comportamiento diferenciado de la absorción del sistema público para los distintos estratos de ingreso en cada etapa del proceso educativo. En principio, para la población de seis a once años³¹ se verifica que la tasa de asistencia escolar aumentaba con el nivel de ingreso, de 58.9% para el quintil más pobre a 81.4% para el más rico (ver los cuadros 3.4 y 3.7). Por el contrario, la tasa de absorción pública de la demanda efectiva se movía en sentido inverso, siendo claramente mayor en los estratos de menores ingresos (pasaba de 58.8% para el quintil más rico a alrededor de 97% para los dos quintiles más pobres)³².

Cuadro 3.4
DEMANDA EFECTIVA Y COBERTURA ESTATAL PARA LA POBLACION DE SEIS A ONCE AÑOS DE EDAD, 1985/86 (MILES DE PERSONAS)

	Total (1)	Asisten a algún centro educativo		Asisten a un centro educativo primario	
		Total (2)	Público (3)	Total (4)	Público (5)
Total	2760	1862	1029	1169	1020
%	100%		100%		100%
Quintil 1	742	437	238	245	236
	27%		23%		23%
Quintil 2	676	450	279	282	274
	24%		27%		27%
Quintil 3	592	407	237	262	237
	21%		23%		23%
Quintil 4	438	312	176	212	175
	16%		17%		17%
Quintil 5	313	254	99	167	98
	11%		10%		10%

Fuente: ENNIV 1985/86.

30 Para el análisis se ha dividido la población en edad escolar en tres grupos, de acuerdo a las edades que teóricamente corresponden a los tres niveles educativos. El primer grupo abarca la población de seis a once años, correspondiente al período de educación primaria. El segundo grupo comienza con los doce años de edad y se prolonga hasta los dieciséis, y corresponde al período de educación secundaria. Finalmente, el tercer grupo incluye los jóvenes de 17 a 25 años, segmento asociado al nivel educativo superior en cualquiera de sus modalidades.

31 Más de 67% de la población de este grupo etáreo asistía a algún centro educativo. Alrededor de 63% de los que asistían lo hacían a escuelas primarias, asistiendo los restantes a centros de educación inicial, no considerados obligatorios.

32 Este es el perfil esperable de la participación de la matrícula en colegios públicos en relación a la matrícula total, a diferencia de lo que se observaba para el conjunto de la población en edad escolar (cuadro 3.3), donde la absorción estatal aumentaba a medida que disminuía el ingreso, para disminuir de pronto y sustancialmente en el caso del quintil más pobre.

Sin embargo, cabe notar que la tasa de absorción pública de la demanda potencial era tan baja para el estrato más pobre como para el más rico, siendo nuevamente los estratos medios los más favorecidos. Parte de este comportamiento se debió, también en este caso, a las reducidas tasas de asistencia escolar de los estratos más pobres y, seguramente, a la preferencia por educación privada de los más ricos.

En el grupo etéreo de doce a dieciséis años, la tasa de asistencia escolar, de 63.7% para el total de la población, se movió también en relación directa con el nivel de ingreso (ver los cuadros 3.5 y 3.8). De la población que asistía a instituciones educativas, 53% lo hacía en el nivel primario y 45% en el nivel secundario; sin embargo, mientras que en el quintil más rico 37% asistía a la primaria y 61% a la secundaria, en el quintil más

Cuadro 3.5
DEMANDA EFECTIVA Y COBERTURA ESTATAL PARA LA POBLACION DE DOCE A DIECISEIS AÑOS DE EDAD, 1985/86 (MILES DE PERSONAS)

	Total	Asisten a algún centro educativo		Asisten a un centro educativo primario		Asisten a un centro educativo secundario	
	(1)	Total (2)	Público (3)	Total (4)	Público (5)	Total (6)	Público (7)
Total	2110 100%	1344	1174 100%	714	671 100%	604	502 100%
Quintil 1	484 23%	251	234 20%	166	163 24%	76	72 14%
Quintil 2	529 25%	334	321 27%	213	208 31%	115	113 23%
Quintil 3	439 21%	295	272 23%	141	138 21%	150	134 27%
Quintil 4	365 17%	246	204 17%	112	100 15%	131	104 21%
Quintil 5	294 14%	219	142 12%	82	63 9%	133	79 16%

Fuente: ENNIV 1985/86.

pobre 66% asistía a la primaria y 30% a la secundaria³³. Esto sugiere, entre otras cosas, un vínculo estrecho entre el retraso escolar y el nivel socioeconómico al que pertenece el individuo³⁴. Por otro lado, tanto para la primaria y secundaria en conjunto como para cada nivel, la tasa de absorción pública de la demanda efectiva muestra a grandes rasgos una relación inversa con el nivel de ingreso, mientras que las tasas de absorción pública de la demanda potencial revelan, igual que para el grupo

etéreo previamente analizado, que eran los quintiles medios los más beneficiados.

Por último, en el grupo etéreo de 17 a 25 años es notoria la disminución en las tasas de asistencia escolar de la población correspondiente a los quintiles más pobres (ver los cuadros 3.6 y 3.9). De los jóvenes de los estratos más pobres que asistían a una institución educativa, la mayoría lo hacía en el nivel secundario. Esto, más las tasas

33 Se calcula estos porcentajes a partir de la información del cuadro 3.5; debe notarse sin embargo que en la elaboración de este cuadro no han sido consideradas otras modalidades educativas, razón por la cual la suma de los asisten a primaria y a secundaria es siempre inferior, aunque bastante próxima, al total de los que asisten.

34 El límite inferior de edad de este grupo podría inducir a una errónea atribución de atraso escolar a menores que no lo tienen; por lo tanto, no se puede sostener que 53% de la población de este grupo etéreo estaba atrasada. Son más bien las diferencias entre estratos en la participación de la matrícula en primaria lo que sí constituye evidencia de un correlación entre atraso y nivel de ingreso.

de absorción (particularmente en el nivel superior) revelan que también en este grupo fueron los estratos medios los que se beneficiaron más del sistema educativo público. Asimismo, la tasa de absorción pública de la demanda potencial muestra que el quintil más rico tuvo un mayor porcentaje de su demanda potencial satisfecha, merced a una mayor matrícula en universidades estatales.

En síntesis, la información presentada hasta aquí ha permitido mostrar que los más importantes beneficiarios del sistema público de educación

estuvieron en los estratos medios de ingreso. Se ha constatado también que, aun cuando a medida que disminuía el ingreso familiar la asistencia escolar tendía a concentrarse en instituciones públicas, el Estado no parece haber sido capaz de generar condiciones suficientes para atraer (y mantener) una mayor proporción de personas en edad escolar de los estratos más pobres. Por ello, las tasas de asistencia escolar de los más pobres tendieron a ser menores y decrecientes, comparadas con las de los estratos más ricos, rasgo que se acentúa al pasar a los niveles educativos superiores.

Cuadro 3.6
DEMANDA EFECTIVA Y COBERTURA ESTATAL PARA LA POBLACION DE 17 A 25 AÑOS
DE EDAD, 1985/86 (MILES DE PERSONAS)

	Total	Asiste a algún centro educativo		Asiste a un centro educativo secundario		Asiste a un centro superior no univ.		Asiste a un centro superior universitario	
	(1)	Total (2)	Público (3)	Total (4)	Público (5)	Total (6)	Público (7)	Total (8)	Público (9)
Total	2708 100%	805	653 100%	526	458 100%	50	37 100%	175	108 100%
Quintil 1	502 19%	88	81 12%	63	60 13%	4	3 9%	10	8 7%
Quintil 2	599 22%	156	148 23%	108	105 23%	6	5 13%	28	27 25%
Quintil 3	618 23%	185	167 26%	134	124 27%	11	10 27%	27	22 20%
Quintil 4	523 19%	179	136 21%	114	96 21%	15	11 28%	41	19 18%
Quintil 5	466 17%	197	122 19%	106	73 16%	13	9 23%	69	33 30%

Fuente: ENNIV 1985/86.

Cuadro 3.7
TASAS DE ASISTENCIA ESCOLAR Y ABSORCION DEL SISTEMA PUBLICO
PARA LA POBLACION DE SEIS A ONCE AÑOS DE EDAD, 1985/86

	Tasa de asistencia escolar (1)	Tasa de absorción efectiva (2)	Nivel primario Tasa de absorción	
			efectiva (3)	potencial (4)
Total	67.4%	55.3%	87.3%	37.0%
Quintil 1	58.9%	54.4%	96.4%	31.9%
Quintil 2	66.6%	61.9%	97.0%	40.5%
Quintil 3	68.8%	58.2%	90.3%	40.0%
Quintil 4	71.4%	56.2%	82.6%	40.0%
Quintil 5	81.4%	39.1%	58.8%	31.4%

Construido a partir del cuadro 3.4:

(1) = (2)/(1) del cuadro 3.4. (3) = (5)/(4) del cuadro 3.4.

(2) = (3)/(2) del cuadro 3.4. (4) = (5)/(1) del cuadro 3.4.

Cuadro 3.8
TASAS DE ASISTENCIA ESCOLAR Y ABSORCIÓN DEL SISTEMA PÚBLICO
PARA LA POBLACIÓN DE DOCE A DIECISEIS AÑOS DE EDAD, 1985/86

	Tasa de asistencia escolar (1)	Tasa de absorción efectiva (2)	Nivel primario Tasa de absorción		Nivel secundario Tasa de absorción	
			efectiva (3)	potencial (4)	efectiva (5)	potencial (6)
Total	63.7%	87.3%	94.0%	31.8%	83.1%	23.8%
Quintil 1	51.7%	93.5%	97.7%	33.6%	94.4%	14.8%
Quintil 2	63.1%	96.3%	97.8%	39.4%	98.3%	21.4%
Quintil 3	67.2%	92.3%	97.3%	31.4%	89.4%	30.5%
Quintil 4	67.5%	82.8%	89.1%	27.3%	79.6%	28.6%
Quintil 5	74.6%	65.0%	77.0%	21.5%	59.7%	27.0%

Construido a partir del cuadro 3.5:

- (1) = (2)/(1) del cuadro 3.5. (4) = (5)/(1) del cuadro 3.5.
 (2) = (3)/(2) del cuadro 3.5. (5) = (7)/(6) del cuadro 3.5.
 (3) = (5)/(4) del cuadro 3.5. (6) = (7)/(1) del cuadro 3.5.

Cuadro 3.9
TASAS DE ASISTENCIA ESCOLAR Y ABSORCIÓN DEL SISTEMA PÚBLICO
PARA LA POBLACIÓN DE 17 A 25 AÑOS DE EDAD, 1985/86

	Tasa de asistencia escolar (1)	Tasa de absorción efectiva (2)	Nivel secundario Tasa de absorción		Nivel sup. no univ. Tasa de absorción		Nivel sup. universitario Tasa de absorción	
			efectiva (3)	potencial (4)	efectiva (5)	potencial (6)	efectiva (7)	potencial (8)
Total	29.7%	81.1%	87.1%	16.9%	74.4%	1.4%	61.9%	4.0%
Quintil 1	17.6%	91.4%	94.6%	11.9%	79.1%	0.6%	77.7%	1.5%
Quintil 2	26.0%	95.1%	96.8%	17.5%	77.8%	0.8%	96.8%	4.5%
Quintil 3	30.0%	90.0%	92.6%	20.1%	87.6%	1.6%	80.0%	3.5%
Quintil 4	34.3%	75.7%	84.6%	18.4%	70.9%	2.0%	47.3%	3.7%
Quintil 5	42.2%	61.8%	68.3%	15.6%	64.1%	1.8%	47.2%	7.0%

Construido a partir del cuadro 3.6:

- (1) = (2)/(1) del cuadro 3.6. (5) = (7)/(6) del cuadro 3.6.
 (2) = (3)/(2) del cuadro 3.6. (6) = (7)/(1) del cuadro 3.6.
 (3) = (5)/(4) del cuadro 3.6. (7) = (9)/(8) del cuadro 3.6.
 (4) = (5)/(1) del cuadro 3.6. (8) = (9)/(1) del cuadro 3.6.

3.2. Impacto redistributivo de la transferencia

Existen al menos dos formas de evaluar la efectividad redistributiva del gasto público en educación en el corto plazo. La primera consiste en determinar cómo se distribuye dicho gasto entre los estratos. La segunda forma es medir qué porcentaje de su ingreso representa la trans-

ferencia recibida por cada estrato. Cada una de estas perspectivas puede llevar eventualmente a conclusiones diferentes respecto a la progresividad o regresividad de la política de gasto educativo³⁵. En efecto, es factible que el quintil más pobre reciba menos del 20% del gasto público total en educación pero que, a pesar de ello, esta transferencia represente en términos

35 Una política progresiva es aquella que eleva el ingreso de los estratos más pobres en relación al de los más ricos, y una política regresiva es aquella que, por el contrario, eleva el ingreso de los estratos más ricos en relación al de los más pobres.

de su ingreso una proporción mayor que para el quintil más rico³⁶. Dado que esto puede llevar a demandas populares por el mantenimiento de una política regresiva en términos redistributivos, es necesario incorporar ambos criterios a la discusión sobre la efectividad distributiva de la política de gasto público.

La distribución por estratos de la matrícula estatal para los cuatro niveles educativos más importantes³⁷ (ver el cuadro 3.10) es una buena forma de aproximarse a la distribución por estratos del gasto corriente en cada nivel educativo³⁸. Se observa cierta progresividad para el caso de los niveles educativos básicos (primaria y secundaria), donde la proporción de la matrícula aumenta a medida que se pasa a los estratos más pobres -dándose sin embargo un cambio en la

tendencia en el quintil más pobre para el caso del nivel primario y desde el segundo quintil para el caso de la educación secundaria. Para el caso de la educación superior no universitaria la matrícula estatal se concentra en el estrato medio y medio alto (quintiles 3 y 4), mientras que para el caso de la educación universitaria son los quintiles 5 y 2 los que concentran la mayor parte de la matrícula.

Al parecer, a medida que se pasa a los niveles educativos más altos, los estratos más pobres tienden a tener una menor participación en la matrícula estatal. Se puede entonces pensar que, en el periodo estudiado, el gasto público en los niveles básicos llegaba en mayor proporción a los estratos pobres, mientras que el gasto en los niveles educativos superiores beneficiaba a los estratos más ricos.

Cuadro 3.10
DISTRIBUCION POR ESTRATOS DE LA MATRICULA ESTATAL*, 1985/86

	Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5	TOTAL
Total pública	19.4%	26.2%	23.7%	18.0%	12.7%	100%
Primaria	23.5%	28.4%	22.1%	16.3%	9.7%	100%
Secundaria	13.7%	23.0%	26.7%	20.8%	15.8%	100%
Superior no universitaria	8.6%	13.4%	26.7%	28.3%	22.9%	100%
Superior universitaria	7.1%	25.0%	19.8%	17.9%	30.2%	100%

* Población en edad escolar que estudia en centros educativos públicos.
Fuente: ENNIV 1985/86.

En términos globales, la distribución de la matrícula en el periodo 1985/1986 sugiere que la participación del segundo quintil en el gasto educativo es mayor que la del primero, disminuyendo progresivamente entre el segundo quintil y el quintil más rico. Por tanto, la distribución del gasto habría sido progresiva sólo a partir del segundo quintil más pobre. Ello se confirma cuando la participación de cada estrato en la matrícula se pondera por el porcentaje del gasto asignado a cada nivel educativo (última columna

del cuadro 3.11), lo que arroja la participación porcentual efectiva de cada estrato en el gasto total (primera fila del cuadro 3.11). Dicha participación aumenta del primer al segundo quintil de 17.1% a 25.5%, para luego decrecer según se pasa a estratos de mayores ingresos hasta 15.5% para el quintil más rico.

Sin embargo, si se compara esta distribución entre estratos del gasto total (primera fila del cuadro 3.11) con la distribución de la población en edad de

- 36 Ello es resultado de la propia desigualdad en la distribución del ingreso, que hace posible que una pequeña proporción del gasto pueda constituir una transferencia significativa en relación a los ingresos de los más pobres.
- 37 Los niveles son cuatro en vez de tres (primario, secundario y superior) porque el nivel superior está descompuesto en universitario y no universitario.
- 38 La participación de cada estrato en el gasto corriente hecho por el Estado en cada nivel educativo equivale aquí a la participación de cada quintil en la matrícula estatal en cada nivel educativo. Esto supone que los costos unitarios en cada nivel son relativamente homogéneos, lo que puede sesgar las estimaciones al no considerar posibles diferencias entre regiones, lo que requeriría un análisis más extenso y detallado.

educarse (primera columna del cuadro 3.3)³⁹, la ligera progresividad antes comentada termina por diluirse. En efecto, mientras el estrato más pobre recibía una proporción del gasto bastante menor a su participación en la demanda potencial (17.1% contra 23%), con los demás estratos sucedía todo

lo contrario, captando una proporción del gasto mayor a la proporción de población en edad escolar que incorporaban: 15.5% contra 14% para el caso del quintil 5; 18.5% contra 17% para el caso del quintil 4; 23.4% contra 22% para el caso del quintil 3; 25.5% contra 24% para el caso del quintil 2.

Cuadro 3.11
DISTRIBUCION DEL GASTO PUBLICO TOTAL EN EDUCACION POR NIVELES
EDUCATIVOS Y POR ESTRATOS, 1985/86

	Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5	Total
Total	17.1%	25.5%	23.4%	18.5%	15.5%	100.0%
Primaria	11.3%	13.6%	10.6%	7.8%	4.7%	48.0%
Secundaria	4.4%	7.4%	8.6%	6.6%	5.1%	32.0%
Superior no universitaria	0.3%	0.5%	1.1%	1.1%	0.9%	4.0%
Superior universitaria	1.1%	4.0%	3.2%	2.9%	4.8%	16.0%

Fuente: ENNIV 1985/86.

Así pues, en el periodo estudiado el Estado gastó proporcionalmente menos en el quintil más pobre de lo que hubiera gastado si tomaba como referencia la distribución de la matrícula pública. Ello se debió fundamentalmente a que el gasto unitario en el nivel de educación superior fue mayor que el gasto unitario asignado al nivel educativo básico, en un contexto donde el gasto en educación superior llegaba en mayor proporción a los estratos altos. La estimación de los costos por niveles educativos en 1985⁴⁰ muestra que la diferencia en los costos unitarios entre niveles educativos extremos era de 4.5 a 1 (ver el cuadro 3.12)⁴¹.

La composición por niveles educativos de la demanda efectiva pública de cada quintil confirma que los estratos más pobres concentraban su demanda en el nivel primario y que, a medida que se pasaba a estratos más ricos, crecía la partici-

pación en el nivel secundario y superior (ver el cuadro 3.12). Por otro lado, el número promedio de miembros de una familia que estudiaba en centros públicos estaba inversamente relacionado con el nivel de ingresos, salvo para el quintil más pobre, que muestra una caída abrupta respecto al que lo antecede.

Junto a los costos unitarios estimados, la anterior información sobre cómo se divide por niveles educativos la demanda de cada quintil y el número de estudiantes estatales por familia de cada estrato, permite calcular la transferencia de recursos que significó la gratuidad del servicio educativo público, y el impacto sobre el ingreso de la familia promedio de cada estrato. Así, el monto promedio del subsidio recibido en 1985 por una familia peruana mediante gasto público en educación fue equivalente al 2% del ingreso familiar total o, lo que es lo mismo, al 9% de su

39 Conviene recordar que los quintiles dividen a la población total del país en fracciones iguales (20% del total de familias cada uno), pero que cada quintil incorpora una fracción no necesariamente equivalente de la población en edad escolar. Así, el quintil más pobre del país daba cuenta en 1985 de 23% de la población en edad escolar, mientras que el quintil más rico sólo incluía a 14% de dicho segmento poblacional (ver el cuadro 3.3).

40 El gasto público en educación en el Perú se situó en 1985 en 84 dólares por alumno. El mayor gasto unitario se daba en el nivel de educación superior universitaria, con 283 dólares por alumno. Pese a esta relativa posición ventajosa, la educación superior universitaria recibía asignaciones muchísimo menores que las registradas en otros países de América Latina: en Brasil, por ejemplo, el gasto por alumno en el nivel de educación superior era, a mediados de la década de los ochenta, equivalente a 3,219 dólares. En Chile este gasto fue de 1,700 dólares en 1990 (Brunner 1990). De otro lado, mientras que el Perú gastaba en 1985 61 dólares por alumno matriculado en el nivel primario, Brasil gastaba en el mismo periodo 269 dólares por alumno (Leal y Werlang 1991).

41 Esta diferencia, pese a ser importante, es menor a la de otros países de América Latina. En Brasil, por ejemplo, la educación superior pública costaba siete veces más que la secundaria y entre doce y treinta veces más que la primaria (Leal y Werlang 1991).

ingreso per cápita⁴² (ver el cuadro 3.13). Las proporciones de su ingreso recibidas por la familia promedio de cada estrato son decrecientes a medida que aumenta el nivel de ingreso, lo que en principio sugeriría la existencia de una estructura

progresiva: mientras que la familia promedio del quintil más pobre recibió una transferencia equivalente a 9.3% de sus ingresos, la familia promedio del quintil más rico recibió el equivalente a 0.6% de sus ingresos.

Cuadro 3.12
DISTRIBUCION POR NIVELES EDUCATIVOS DE LA DEMANDA EFECTIVA PUBLICA, 1985/86

	Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5	Total	Costo Unitario ^a
Total público	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	924
Primaria	74.1%	66.0%	57.1%	55.2%	46.5%	61.0%	678
Secundaria	23.9%	29.7%	38.3%	39.0%	42.1%	33.9%	1025
Superior no universitaria	0.6%	0.7%	1.5%	2.1%	2.4%	1.3%	2950
Superior universitaria	1.4%	3.6%	3.2%	3.8%	9.0%	3.8%	3111
Número de miembros que estudian en el sistema educativo público	0.85	1.16	1.05	0.80	0.56	0.88	

^a Intis de 1985.

Fuente: ENNIV 1985/86.

Cuadro 3.13
TRANSFERENCIAS DEL SISTEMA EDUCATIVO PUBLICO Y SU IMPACTO REDISTRIBUTIVO, 1985/86 (INTIS DE 1985)

	Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5	Promedio
Transferencia	687	1026	968	761	614	808
Ingreso familiar	7381	16549	25963	39207	108883	39591
Transferencia real						
% Ingreso familiar	9.3%	6.2%	3.7%	1.9%	0.6%	2.0%
Transferencia potencial						
% Ingreso familiar	25.3%	13.3%	7.2%	4.1%	1.3%	4.5%
Déficit no cubierto						
% Ingreso familiar	16.0%	7.1%	3.5%	2.2%	0.7%	2.5%

Fuente: ENNIV 1985/86.

Sin embargo, esta transferencia aparentemente progresiva debe ser contrastada con la **transferencia potencial**, esto es, aquella que se hubiera generado si todos los miembros en edad escolar que no estudiaban hubieran tenido acceso a la escuela pública (manteniéndose la distribución por niveles educativos de la población en edad escolar matriculada en el sistema público y el nivel de los costos unitarios vigentes en 1985). Se constata que la transferencia potencial para una familia del quintil más pobre hubiera representado más de 25% de su ingreso, reduciéndolo

se el porcentaje al pasar a quintiles más ricos (en el caso del quintil más rico dicha transferencia hubiera representado 1.3% del ingreso familiar). La diferencia entre la transferencia efectiva y la transferencia potencial es el déficit no cubierto, que es bastante grande para el caso de los estratos más pobres. Ello permite concluir que, en el periodo analizado, el Estado, pese a tener una estructura de gasto aparentemente progresiva, no dio al estrato más pobre las mismas oportunidades de educarse que sí ofreció a los estratos más ricos de la sociedad.

⁴² Este subsidio por familia fue equivalente a 73.5 dólares en 1985.

4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Un criterio de progresividad redistributiva en un programa de gasto es que los estratos más pobres reciban una proporción del gasto superior a su participación en la población total. Si se exceptúa del análisis al quintil más pobre, bajo tal criterio el pro-

grama de gasto público en educación en el Perú durante el periodo 1985-86 resultaría progresivo. En efecto, el segundo quintil más pobre recibió 25% del gasto en educación y el tercer quintil 23%, mientras que el 20% más rico recibió menos del 16%. Sin embargo, no se puede ignorar que el 20% más pobre de la población recibió apenas 17% del gasto.

Cuadro 4.1
GASTO PUBLICO Y DISTRIBUCION DEL INGRESO

	Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5	Total
Distribución de la población	20.0%	20.0%	20.0%	20.0%	20.0%	100.0%
Distribución de la población en edad de educarse	23.0%	24.0%	22.0%	17.0%	14.0%	100.0%
Distribución de la matrícula	19.3%	23.2%	22.2%	18.3%	17.0%	100.0%
Distribución de la matrícula pública	19.4%	26.2%	23.7%	18.0%	12.7%	100.0%
Distribución del gasto	17.1%	25.5%	23.4%	18.5%	15.5%	100.0%

Otro criterio para evaluar la progresividad del programa de gasto en educación es la proporción de sus ingresos que representó la transferencia recibida por las familias de cada estrato. Usando este criterio, nuevamente el programa de gasto público en educación muestra progresividad, en tanto dicha proporción disminuyó entre el primer y el último quintil.

Sin embargo, la progresividad del programa de gasto debe ser evaluada a la luz de consideraciones adicionales. Uno de los criterios que se debe incorporar son las diferencias entre estratos respecto al promedio de miembros en edad escolar y las tasas de asistencia escolar. Se constata que las familias del quintil más pobre tenían en promedio 2.7 miembros en edad escolar, de los cuales sólo 45% asistieron a centros educativos, mientras que las familias más ricas tenían en promedio 1.7 personas en ese grupo etáreo, asistiendo a la escuela un 63%. Así, al no estar la demanda educativa uniformemente distribuida entre estratos, la progresividad del programa de gasto público en educación desaparece: mientras que el quintil más pobre recibió una propor-

ción del gasto menor a su participación en la demanda educativa potencial, los quintiles medios y altos recibieron proporcionalmente más.

Debe en todo caso remarcarse que, respecto a la demanda potencial por educación, todos los estratos mostraron un déficit de atención, creciente a medida que se reduce el nivel de ingreso. Mientras que el quintil más rico tendría que haber asignado sólo 0.7% de su ingreso para cubrir la porción de la demanda educativa no atendida por el Estado, el quintil de menores ingresos tendría que haber recurrido a 16% de su ingreso⁴³.

Por último, se ha constatado también que el 20% más rico de la población se benefició con 15.5% del gasto pese a sólo responder por 12.7% de la matrícula pública, y que el 20% más pobre recibió 17.1% del gasto pese a concentrar 19.4% de la matrícula pública. Ello se explica porque el gasto público en los niveles básicos se canalizó en mayor proporción a los estratos más pobres, mientras que el gasto destinado al nivel superior, cuyo costo es mayor, se concentró en los estratos más ricos.

43 Esto es así si se supone que la población del estrato más pobre en edad escolar que no estudia entra al sistema educativo según la actual distribución de la matrícula de dicho quintil (concentrada en el nivel primario, y considerando los costos del sistema público de educación, que son de por sí bastante bajos). La situación es peor si se supone una composición de su matrícula por niveles educativos semejante a la del quintil más rico: dicho gasto hubiera representado alrededor de los ingresos de una familia del estrato más pobre.

El análisis del impacto redistributivo de la educación en el Perú en el corto plazo, referido a las transferencias que mediante la gratuidad de los centros educativos públicos el Estado hizo a las familias, revela pues que el sistema público de educación no ha sido el mecanismo progresivo de redistribución que pudo ser. Primero porque el sistema educativo en general, y el sistema público en particular, no logró siquiera atraer por igual a distintos grupos de la población en edad escolar. Las tasas de asistencia escolar, por el contrario, variaron en relación directa con el nivel socioeconómico de las familias. En segundo lugar, la retención de alumnos de parte del sistema también varió directamente con el nivel de ingresos familiares; esto hizo que la probabilidad de obtener un mayor nivel educativo dependiera del nivel socioeconómico.

Que exista una significativa diferencia entre el subsidio otorgado al quintil más pobre y al siguiente, que cerca de un tercio de la población escolar perteneciente al quintil de menores ingresos se vea obligada a recurrir a la educación privada, y que más de la mitad de los jóvenes entre 6 y 25 años no asistan a ningún centro educativo, hacen evidente que la cobertura estatal para dicho estrato es deficiente y debe ser mejorada. El Estado debe seguir proveyendo

servicios educativos a las familias de más bajos ingresos; es más, deberían plantearse esquemas más apropiados para atraer y mantener en la escuela a los miembros en edad escolar de dicho estrato. Incrementar la tasa de asistencia escolar entre las familias más pobres debe ser uno de los objetivos esenciales del sistema público de educación, en tanto la educación explica una parte significativa de las diferencias de ingresos entre individuos⁴⁴.

En general, el nivel de gasto público por alumno en el Perú fue sumamente bajo para todos los niveles educativos, lo que debe haber afectado la calidad de la educación pública. Si se considera además que las familias más pobres envían a sus hijos preponderantemente a escuelas públicas, es probable que la movilidad social y económica -a la que la educación debería contribuir- se haya visto disminuida. Es por lo tanto imprescindible que el gasto público en educación en el Perú se incremente para todos los niveles educativos, dado lo deprimido de su nivel. Sin embargo, es la adecuada focalización de dicho gasto lo que garantizará una justa distribución de las oportunidades educativas; debe tenerse muy presente en tal sentido que la rentabilidad social del gasto adicional en el nivel primario será mayor que en otros niveles educativos.

44 Glewwe (1987) estimó en 24% el porcentaje del grado de concentración del ingreso explicado por las diferencias en el nivel educativo de los jefes de las familias de cada estrato. Este resultado fue obtenido en base a la Encuesta Nacional de Niveles de Vida de 1985-86 (ENNIV).

BIBLIOGRAFIA

ASAMBLEA NACIONAL DE RECTORES

- 1989 **Presupuesto de Universidades Públicas 1980-1986. Apertura, Autorizado Final y Ejecutado.** Lima.

BANCO CENTRAL DE RESERVA DEL PERU

- 1985 **Perú: Compendio Estadístico del Sector Público No Financiero, 1968-1984.** Departamento de Análisis del Sector Público. Lima.
- 1989 **Perú: Compendio Estadístico del Sector Público No Financiero, 1970-1987.** Departamento de Análisis del Sector Público. Lima.

(varios años) **Memorias.** Lima.

BRUNNER, Joaquín

- 1990 "High education in Chile: the effects of the 1980 reform". (mimeo).

FERNANDEZ, Hernán

- 1982a **Desigualdades en el acceso a la escuela.** INIDE. Lima.
- 1982b **Indicadores para el estudio de las desigualdades socioeconómicas y educativas.** INIDE. Lima.
- 1986 Aspectos Sociales y Económicos de la Educación en el Perú. En: **Problemas Poblacionales Peruanos II.** AMIDEP. Lima.

FIGUEROA, Adolfo e I. ASCARZA

- 1991 **El efecto distributivo de la política fiscal: Perú, 1970-1990.** Documentos de Trabajo CISEPA, No. 96. Lima.

FITZGERALD, E.V.K.

- 1979 **The Political Economy of Peru 1956-1978: Economic Development and the Restructuring of Capital.** Cambridge University Press.

FLORES, Rosa

- 1991 "El gasto social en la década de los ochenta". **Moneda** No. 36, Lima.

GLEWWE, Paul

- 1987 **The Distribution of Welfare in Peru in 1985-86.** Living Standards Measurement Study Working Paper 42. World Bank. Washington.

GRUPO DE ANALISIS PARA EL DESARROLLO (GRADE)

- 1990 **Educación superior en el Perú: datos para el análisis.** Documento de Trabajo 9. Lima.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA E INFORMATICA (INEI)

- 1984 **Censos Nacionales VIII de Población III de Vivienda 1981. Resultados a nivel nacional.** Tomo I vol. B. Lima.
- 1991 **Perú: Compendio Estadístico 1990-91.** Tomos I y II. Lima.

INSTITUTO NACIONAL DE PLANIFICACION (INP)

- 1966 **VI Censo Nacional de Población 1961**. Tomo III. Dirección Nacional de Estadística y Censos. Lima.

LEAL, C. I. y S. WERLANG.

- 1991 "Educação e distribuição de renda". En: CAMARGO, J. M. y GIAMBIAGI, F.: **Distribuição de renda no Brasil**. Paz e Terra. Rio de Janeiro.

MINISTERIO DE EDUCACION

- 1972 **Estadísticas Básicas. Series Históricas 1960-1970**. Oficina Sectorial de Planificación. Lima.
- 1980 **Aspectos Financieros de La Educación Peruana 1960-1979**. Oficina Sectorial de Planificación.
- 1990 **Compendio Estadístico Educativo 1981-1990**. Oficina de Estadística e Informática. Lima.

MINISTERIO DE HACIENDA Y COMERCIO

- 1944 **Censo Nacional de Población 1940**. I vol. Resúmenes Generales. Dirección Nacional de Estadística. Lima.

OFICINA NACIONAL DE ESTADISTICA Y CENSOS

- 1974 **Censo Nacional VII de Población, II de Vivienda**. Tomo 1. Lima.

PORTOCARRERO, G. y P. OLIART

- 1989 **El Perú desde la escuela**. Instituto de Apoyo Agrario. Lima.

RODRIGUEZ, José

- 1991 "Desigualdad Salarial y Educación en Lima Metropolitana: 1970 a 1984". En: **Economía**. No. 28, diciembre 1991. Pontificia Universidad Católica del Perú.

STELCNER, ARRAIGADA Y MOOCK

- 1987 **Wage Determinants and School Attainment Among Men in Peru**. Living Standards Measurement Study Working Paper No. 38.

TILAK, J.

- 1989 **Education and its Relation to Economic Growth, Poverty, and Income Distribution. Past Evidence and Further Analysis**. World Bank Discussion Papers.

TINKUY

- 1990 **Información Socioeconómica Relativa a la Educación Pública en el Perú**. 1960-1988. Lima.

YANG, H.

- 1991 **Government Expenditure on Social Sectors in Latin America and the Caribbean Statistical Trends**. A View from LATHR No. 13. Human Resources Division Technical Department Latin American and the Caribbean Region The World Bank.

OTRAS PUBLICACIONES DE GRADE

Libros

ESTABILIZACION Y CRECIMIENTO EN EL PERU

Jeffrey Sachs, Carlos Paredes, editores (1991)

INDICADORES DE CIENCIA Y TECNOLOGIA EN AMERICA LATINA. 1970-1990

Patricia McLauchlan de Arregui, Máximo Torero (1991)

COOPERACION INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO: POLITICAS, GESTION Y RESULTADOS

Antonio González Norris, Hélan Jaworski (1990)

LA EXPERIENCIA PERUANA EN NEGOCIACIONES ECONOMICAS INTERNACIONALES

Augusto Alvarez Rodrich (1990)

Serie Notas para el Debate

No. 1: ESTABILIZACION Y CRECIMIENTO EN EL PERU: POLITICA FISCAL

Luis Alberto Arias y otros (1990)

No. 2: LINEAMIENTOS, DIAGNOSTICO Y PROPUESTA PARA UN PROGRAMA DE ESTABILIZACION

Carlos Paredes, Armando Cáceres, Jeffrey Sachs y otros (1990)

No. 3: POLITICA CAMBIARIA, MONETARIA, FINANCIERA Y DE DEUDA

Felipe Larraín, Miguel Palomino, y otros (1990)

No. 4: ESTRATEGIA DE CRECIMIENTO Y REFORMAS ESTRUCTURALES

Miguel Palomino, Javier Escobal, Augusto Alvarez y otros (1991)

No. 5: EL SECTOR AGROPECUARIO PERUANO EN 1992: EVALUACION Y RECOMENDACIONES PARA SU DESARROLLO

Javier Escobal, Arturo Briceño (1992)

No. 6: UNA ALTERNATIVA AL ACTUAL SISTEMA DE SOBRETASAS AGRICOLAS EN EL PERU

Javier Escobal, Arturo Briceño (1992)

Serie Documentos de Trabajo

No. 8: OPCIONES DE POLITICA DE PRECIOS AGRICOLAS EN EL PERU: EL CASO DE LAS BANDAS DE PRECIOS

Javier Escobal, Julio Paz (1990)

No. 9: EDUCACION SUPERIOR EN EL PERU: DATOS PARA EL ANALISIS (1990)

No. 10: POLITICA FISCAL Y REFORMA TRIBUTARIA

Luis Alberto Arias (1990)

No. 11: EL SECTOR INDUSTRIAL EN EL PERU: UNA VISION DE LARGO PLAZO

Gonzalo Garland, Jaime Saavedra (1991)

No. 12: RELACIONES FINANCIERAS INTERNACIONALES Y ESTABILIZACION: UNA PROPUESTA PARA EL MANEJO DE LA DEUDA EXTERNA PERUANA

Felipe Larraín, Jeffrey Sachs (1991)

No. 13: POLITICA ECONOMICA Y RENTABILIDAD EN EL SECTOR MINERO: 1989-1990 (1991)

Alberto Pascó-Font

No. 14: POLITICA ECONOMICA Y DESARROLLO DEL SISTEMA FINANCIERO PERUANO:

Parte I (Diagnóstico)

Armando Cáceres, Javier Nagamine (1991)

No. 15: EL SECTOR AGRICOLA PERUANO Y SUS INTERRELACIONES CON EL ENTORNO MACROECONOMICO: UN MODELO ECONOMETRICO

Arturo Briceño (1991)

No. 16: POLITICA ECONOMICA Y DESARROLLO DEL SISTEMA FINANCIERO PERUANO (Parte II): PROPUESTA PARA UNA REFORMA Y ANALISIS DE LA NUEVA LEY DE BANCOS (1991)

Armando Cáceres, Javier Nagamine

No. 17: LA POLITICA DE PRECIOS DE LOS COMBUSTIBLES Y LA DISTRIBUCION DEL INGRESO EN EL PERU: 1985-1990

Alberto Pascó-Font, Arturo Briceño (1992)

No. 18: IMPACTO DE LA POLITICA DE PRECIOS Y DE CREDITO AGRICOLA SOBRE LA DISTRIBUCION DEL INGRESO EN EL PERU: 1985-1990

Javier Escobal D'Angelo (1992)